

Mellom bruker og forvaltning

NAV-veilederen i et spenningsfelt

Ann Kristin Mula Herst og Emma Philippa Rullestad



Masteroppgave i Organisasjon, ledelse og arbeid
ved Institutt for sosiologi og samfunnsgeografi

Det samfunnsvitenskapelige fakultet

UNIVERSITETET I OSLO

12. august 2014 – høstsemester

“[D]et er jo litt det som er den store utfordringen i veilederrollen, du har et firkantet regelverk og så har du runde brukere. Og så skal du få dette her til å gå i hop” (informant).

Mellom bruker og forvaltning

NAV-veilederen i et spenningsfelt

av

Ann Kristin Mula Herst og Emma Philippa Rullestad

© Ann Kristin Mula Herst og Emma Philippa Rullestad

2014

Mellom bruker og forvaltning – NAV-veilederen i et spenningsfelt

Ann Kristin Mula Herst og Emma Philippa Rullestad

<http://www.duo.uio.no/>

Trykk: Allkopi, Oslo

Sammendrag

Denne masteroppgaven handler om veilederrollen i NAV-kontoret. Vi belyser kompleksiteten i denne rollen ved å undersøke hvordan NAV-veiledere opplever å utføre brukernært arbeid i et byråkrati. Vi ser på hvordan forholdet mellom formell struktur og komplekst veilederarbeid kan skape spenninger. Undersøkelsen baserer seg på kvalitative intervjuer med syv veiledere fra et utvalg NAV-kontor i Rogaland.

Vi betrakter veilederposisjonen i lys av Michael Lipskys (2010) teori om bakkebyråkratiet. Bakkebyråkratenes arbeid er preget av et sentralt paradoks, der de skal forholde seg til rigide regelverk og standardiserte prosedyrer på den ene siden, og menneskelig variasjon og individuelle behov på den andre. Som bakkebyråkrater må veilederne håndtere motstridende krav gjennom aktiv bruk av skjønn. Skjønnsutøvelse er et sentralt aspekt ved veilederarbeidet og er nødvendig for at hver og en NAV-bruker skal kunne møtes som et enkeltmenneske. Skjønnsutøvelsen skjer imidlertid i en formell struktur, preget av rasjonelle og effektivitetsorienterte organisatoriske løsninger. I denne masteroppgaven ser vi nærmere på hvilke sider ved den formelle strukturen veilederne opplever at betyr mye for deres arbeidsutførsel, og som både kan moderere og forsterke opplevelse av spenninger.

I arbeidet må veilederne samhandle med saksbehandlerne i forvaltningsenhetene på de samme oppgaveområdene, der hver part har ansvar for hver sin del av samme oppgaveløsning. Veilederne kan ikke alene bestemme at bruker skal få den hjelp og de ytelser de mener vedkommende trenger. De må ta hensyn til byråkratiske strukturer i sine vurderinger. Dette innebærer å forvandle brukers situasjon om til en sak, og oversende informasjon og vurderinger til en ”ansiktsløs” forvaltningsenhet uten brukerkontakt, som skal fatte en endelig beslutning om ytelse med konsekvenser for bruker. I møtet med brukeren skal veilederen opptre både som medmenneske og byråkrat, og håndtere en utfordrende problemstilling: hvordan få en rund bruker til å passe inn i et firkantet system?

I denne oppgaven ser vi at veilederne er pliktoppfyllende og lojale mot bruker, og at de opplever arbeidet sitt som viktig. De opplever at den formelle strukturen til byråkratiet har en viss støttefunksjon der den sørger for detaljrike retningslinjer, klare ansvarsforhold og kommunikasjonskanaler. De opplever imidlertid ofte at den formelle strukturen kan hindre fleksibel og effektiv oppgaveløsning, og tidvis virke mot sin hensikt. Dette er spesielt tilfelle under håndtering av mer komplekse og spesielle saker. Vi finner at veilederne er mer enn rent

rasjonelle mål-middelorienterte aktører. De utviser fleksibilitet i oppgaveløsningen. Der spenningene i arbeidet får særlig negative konsekvenser i veilederarbeidet, finner de løsninger som tidvis går på tvers av den formelle strukturen. I tillegg søker veilederne kollegiale fellesskap i oppgaveløsningen, og her spiller uformelle relasjoner en viktig rolle. For å få frem kompleksiteten i veilederrollen, betrakter vi den gjennom to ulike systemperspektiver som vi opplever som komplementære og som belyser både det formelle og rasjonelle, og det uformelle og fleksible.

Forord

Så er vi endelig her. Utallige timer med latterkrampe, useriøse kommentarer og NAV-vitser er tilbakelagt. Vi er mildt sagt lykkelige. Etter å ha hørt skrekkehistorier fra venner og bekjente hvor det ble understreket hvor grusom og nådeløs en masteroppgave kan være mot en student, må vi få sagt at vi ikke kjenner oss igjen. Denne oppgaven har blitt til i en prosess der vi har opptrådt mer som siamesiske tvillinger heller enn separate enheter. Prosessen har vært fylt opp med begivenheter. En av oss ble huseier, samboer og flyttet til andre siden av landet. Her ventet også et jobbtilbud. Den andre ble slukt opp av byråkratiske prosesser på Helsedirektoratet. Kort sagt har vi hatt mer enn bare masteroppgaven å tenke på. Dette har resultert i pendling, pils og polemikk. Det gleder nok mer enn bare våre hjerter at denne prosessen nå er over. I den forbindelse har vi noen å takke.

Først ønsker vi å takke våre to veiledere. Takk til vår hovedveileder, *Guri Tyldum*, som har satt oss på sporet av våre funn, gitt solide tilbakemeldinger og stilt opp på kort varsel. Du har vært entusiastisk og motiverende når vi har vært tanketomme og motløse. Vi kunne ikke vært foruten. Takk til biveileder, *Inger Marie Hagen*, for teoretisk inspirasjon og skarpe koblinger.

Takk til *Jane Brit Helgeland* for din boblende entusiasme og for at du har vært døråpner og vårt NAV-leksikon. Det hadde vel ikke blitt noen masteroppgave om NAV uten deg. Vi vil også rette en takk til *Astrid Nodland* i NAV Rogaland, for uvurderlig bistand i rekrutteringsarbeidet. Tusen hjertelig takk til alle veiledere på NAV-kontorene vi besøkte, som har stilt som informanter og brukt sin dyrebare tid på å invitere to fremmede masterstudenter inn i sin komplekse hverdag. Dere er oppgavens fundament.

Takk til venner for å holde ut med mastersyting og isolasjon. Vi kommer sterkt tilbake! Masse takk til familie for at dere har vært tålmodige og kjærlige når vi har vært trassige og avvisende. Takk til *Eldbjørg* og *Cathrine*, moren og søsteren til Ann Kristin, for at dere leste igjennom oppgaven og hjalp oss med å bli kvitt noe av ”byråkratispråket” vårt. Til sist, men i hvert fall ikke minst, vil vi takke våre ryddehjelper, kokker, servitører, massører og psykologer – *Andreas* og *Patrick* <3 Dere er fantastiske og vi elsker dere like høyt som masteroppgaven vår, og litt til.

Innholdsfortegnelse

1	INNLEDNING.....	1
1.1	Problemstilling: konkretisering og behandling.....	2
1.2	Tidligere forskning	3
1.3	Oppgavens fokus og begrensninger.....	5
1.4	Disponering av oppgaven	6
2	BAKGRUNN.....	7
2.1	Bakgrunn for NAV-reformen	7
2.2	NAV-kontoret.....	8
2.3	Forvaltningsenhetenes formål.....	8
2.4	Arbeidsdeling og ytelser.....	9
2.4.1	Oppgave- og ansvarsdeling mellom NAV-kontor og forvaltningsenhet	9
2.4.2	Arbeidsrettet brukeroppfølgning	12
2.4.3	Arbeidsavklaringspenger – et eksempel.....	16
2.5	Krav til veilederrollen.....	17
3	TEORI.....	19
3.1	Individet i organisasjonen.....	19
3.1.1	Organisasjonen som et rasjonelt system.....	19
3.1.2	Organisasjonen som et naturlig system.....	23
3.1.3	Oppsummering	26
3.2	Bakkebyråkrati.....	26
3.2.1	Om bakkebyråkratiet	27
3.2.2	Bakkebyråkratenes arbeidsbetingelser	28
3.2.3	Advokatrollen – en spenningsfylt posisjon	29
3.2.4	“Bakkebyråkraters arbeid er fremmedgjort arbeid”	30
3.2.5	Håndteringsmekanismer	31
4	METODE	33
4.1	Kvalitativ og eksplorerende tilnærming	33
4.2	Gjennomføring av studien	34
4.2.1	Utvalg og tilgang.....	34
4.2.2	Kvalitativt forskningsintervju	37
4.2.3	Behandling og analyse av data	39

4.3	Kritiske refleksjoner: forskningens kvalitet og troverdighet	40
4.3.1	Begreper for forskningens kvalitet og troverdighet	40
4.3.2	Utvalg og tilgang	41
4.3.3	Intervjuet	43
4.3.4	Behandling og analyse av data	46
4.4	Etiske refleksjoner	46
4.4.1	Utvalg og lokale hensyn	46
4.4.2	Gatekeepers og frivillig samtykke til deltagelse	47
4.4.3	Konfidensialitet og behandling av data og opplysninger	48
4.4.4	Behandling og analyse av data	48
5	ANALYSE I: Formell struktur	49
5.1	Formell organisasjonsstruktur	49
5.1.1	Grensesnittet	50
5.1.2	Lovverk og rundskriv	52
5.1.3	Formell struktur lokalt på NAV-kontoret: fagledere, team og kurs	57
5.2	Fysisk struktur: Geografisk plassering og kommunikasjon gjennom systemer	61
5.3	Oppsummering	67
6	ANALYSE II: Arbeidets natur	70
6.1	Hva arbeider veilederne med?	71
6.1.1	Arbeidsevnevurderingen: å vekte det like og det unike	71
6.1.2	Skjønnets mange fasetter: fra magefølelse og subjektivitet til saklighet	73
6.1.3	Aktivitetsplanen: en vurdering av det hensiktsmessige og nødvendige	76
6.2	Veilederrollen og brukermøtet	77
6.2.1	“Den gode veileder”	77
6.2.2	Brukermedvirkning	79
6.2.3	Effektivitetsorientering og rettferdighetsorientering	81
6.3	Tanker om forvaltningsenheten	83
6.3.1	Å forholde seg til en forvaltningsenhet	83
6.3.2	Kontraster i arbeidet	85
6.3.3	Opplevelse av forvaltningsenheten under arbeid med en sak	86
6.4	Når de formelle strukturene skaper utfordringer i oppgaveløsningen	91
6.5	Oppsummering	94
7	KONKLUSJON	96

7.1	Mennesker i en rigid struktur.....	96
7.2	Skjønnets møte med en rund bruker og et firkantet system	98
7.3	Løsningsorienterte mennesker tar oppgjør med en dysfunksjonell struktur.....	100
7.4	Svar på problemstillingen	101
7.5	Avsluttende betraktninger og videre forskning	104
	Litteraturliste.....	106
	<i>Vedlegg I: Informasjonsskriv</i>	116
	<i>Vedlegg II: Intervjuguide.....</i>	117

1 INNLEDNING

Veilederne i NAV-kontoret står overfor et omfattende oppdrag. I møte med mennesker som av ulike grunner står utenfor arbeidslivet, skal de med utgangspunkt i enkeltmennesket forestille seg hvorvidt og på hvilken måte deres bidrag kan hjelpe dette mennesket ut i inntektsgivende arbeid og aktiv samfunnsdeltakelse. Dette kan være middelaldrende mennesker med årelang arbeidserfaring bak seg, eller yngre som er fullstendig fremmede for arbeidslivet. Årsakene til at de har henvendt seg til NAV kan være vanskelige livssituasjoner, permitteringer, arbeidsledighet, sykdom, funksjonshemninger eller psykiske problemer. Mange har behov for en hjelpende hånd på veien. De kan trenge økt kvalifisering, utdanning, arbeidsplassstilrettelegging, ny jobb, økonomisk bistand eller generelle råd. Veilederen må lære dem å kjenne, og bruke sin kunnskap om arbeidslivet for å kunne omsette alt de finner av ressurser hos den enkelte, til aktiv handling rettet mot arbeid eller aktivitet. I dette arbeidet skal veilederen både fordype seg i den enkeltes situasjon og behov, og se alle under ett, i tillegg til å bedrive en aktiv utvelgelsesprosess, der rett innsats fra NAV skal identifiseres.

Veilederen må være lydhør og fleksibel overfor brukers krav, behov og forventninger, samtidig som han eller hun ikke er alene om beslutningene som angår bruker. Organiseringen med sentraliserte forvaltningsenheter, som skal håndtere de regelstyrte ytelsesvedtakene i den todelte saksbehandlingsprosessen, medfører at veilederen på det lokale NAV-kontoret i sine vurderinger må gjøre brukeren om til en sak, og sende fra seg saken til forvaltningsenheten. Forvaltningsenheten håndterer saken fra et annet ståsted og uten nærhet til brukeren, og det er her det endelige vedtaket om ytelse fattes. Hensikten bak denne organiseringen er å ivareta likebehandlingshensyn, øke effektivitet og frigjøre kapasitet slik at veilederne i NAV-kontoret kan konsentrere seg om den viktige, men utfordrende oppgaven med å hjelpe hver enkelt bruker til å finne sin plass i arbeidslivet eller annen meningsfull aktivitet. Veilederen befinner seg derfor i et rasjonelt, formalisert og målrettet system, men med en dynamisk, vag og kompleks oppgave mellom hendene. I motsetning til sine kollegers regelstyrte, sentraliserte og skjermede byråkratposisjon i forvaltningsenheten, befinner veilederen seg på bakken. Som bakkebyråkrat står veilederen ansikt-til-ansikt med menneskene velferdspolitikken retter seg mot, og med en viss avstand fra autoritetens sentrum.

Skjønn er det nødvendige virkemiddelet for at NAVs mål om skreddersøm skal kunne muliggjøres slik at hver enkelt bruker blir møtt med individualisert bistand. I møtet med

brukeren skal veilederen opptre både som medmenneske og byråkrat, i spenningen mellom følelser, mening og verdier på den ene siden, og regler, formaliteter og effektivitet på den andre.

1.1 Problemstilling: konkretisering og behandling

Formålet med denne oppgaven er å belyse kompleksiteten i veilederrollen. Vi tar utgangspunkt i at veilederposisjonen befinner seg i et spenningsfelt mellom bruker og forvaltningsenhet. Med fokus på veilederposisjonen, undersøker vi hvordan spenninger kan oppstå mellom veilederarbeid og formell struktur i NAV, gjennom følgende overordnede problemstilling: *Hvordan opplever NAV-veilederne å utføre brukernært arbeid i en formell struktur, og hvilke spenninger kan oppstå i dette arbeidet?*

For å besvare denne problemstillingen har vi foretatt kvalitative intervjuer med et utvalg veiledere på lokale NAV-kontor. Vi har videre tatt utgangspunkt i flere teoretiske tilnærminger som har relevans for denne problemstillingen. For å tegne et bilde av kompleksiteten bak et individs handling i organisasjonen har vi tatt utgangspunkt i to overordnede organisatoriske tilnærminger. I den ene tilnærmingen betraktes organisasjonen som et rasjonelt system, og organisasjonsmedlemmenes handlinger som formelle, effektive og mål-middel-orienterte. I den andre tilnærmingen betraktes organisasjonen som et naturlig system, og organisasjonsmedlemmenes handlinger som uformelle, meningsbærende og sosiale. Disse perspektivene opplever vi at utfyller hverandre og bidrar til å belyse veilederrollen i NAV fra ulike sider. For å belyse hvordan en veilederposisjon i et velferdsbyråkrati som NAV kan bli spenningsfylt, har vi valgt å benytte oss av Michael Lipskys teori om bakkebyråkratiet.

Vi ønsker å undersøke den formelle strukturen veilederne jobber innenfor, hva slags arbeid de jobber med, og hvordan dette sammen kan skape spenninger. Dette gjør vi ved å ta utgangspunkt i følgende forskningsspørsmål:

- 1) Hvilke sider ved den formelle strukturen i NAV opplever veilederne at betyr mye for arbeidsutførelsen deres, og på hvilken måte?
- 2) Hva innebærer veilederrollen i møtet med brukeren og forvaltningsenheten?

- 3) Hvordan håndterer veilederne utfordringer som følger av komplekse oppgaver og formelle, rigide strukturer?

Gjennom det første forskningsspørsmålet beskriver vi hvordan veilederne opplever de organisatoriske rammene for posisjonen sin, og drøfter hvilke muligheter og utfordringer disse medfører. Vi vil se hvor det befinner seg potensielle spenninger i den formelle strukturen som kan påvirke arbeidsutførelsen deres. Det andre forskningsspørsmålet sikter mot en forståelse av det karakteristiske ved veilederarbeidet. Her drøfter vi hvilke spenninger som kan oppstå i dette arbeidet, når veilederne må samhandle med brukeren på den ene siden og forvaltningsenheten på den andre. Det tredje forskningsspørsmålet retter fokus mot hvordan veilederne håndterer spenninger de opplever i arbeidet sitt, gjennom fleksible løsninger og uformelle praksiser.

1.2 Tidligere forskning

NAV har vært gjenstand for en betydelig mengde forskning. I kjølvannet av iverksettelse av NAV-reformen, ble det igangsatt et flerårig offentlig evalueringsarbeid¹ i regi av Norges forskningsråd og under faglig ledelse av Rokkansenteret. Evalueringsarbeidet består av syv moduler² og er todelt: ett fokus er på prosess og implementeringen av reformen, og et annet på effekt og måloppnåelse. I tillegg til bidragene til evalueringen finnes det en rekke ulike forskningsbidrag i form av masteroppgaver³, doktoravhandlinger og forskningspublikasjoner som setter søkelys på ulike aspekter ved NAV, slik som blant annet arbeidsevnevurderingen (Proba, 2011; Nilsen, 2011; Aasback, Kiik og Skjefstad, 2013), oppfølgingsarbeidet (Riksrevisjonen, (2013 - 2014); Brubakken, 2011; Glemmestad m.fl., 2014; Vik, 2013;), velferdsarbeidernes yrkesutøvelse i velferdsforvaltningen (Jessen, 2011), oppgave- og ansvarsdelingen i NAV (Hagengruppa 1, 2010; Hagengruppa 2, 2010), kollegaveiledning (Skinnarland og Lindberg, 2013) og arbeidslinja (Fossestøl, 2007). Mye av denne litteraturen har utgjort verdifulle bidrag til vår oppgave. Gitt oppgavens rammer og relevans for problemstillingen, vil vi imidlertid presentere et utvalg av disse bidragene noe mer inngående.

¹ Se <http://rokkan.uni.no/nav/> for en oversikt over evalueringens resultater og publikasjoner.

² Dokumentet "Revidert prosjektbeskrivelse av NAV-evalueringen" beskriver evalueringsopplegget og modulene inngående. Se rokkan.uni.no/nav/files/Prosjektskisse_revidert.pdf.

³ Seher Thoresens masteroppgave "Samhandling i NAV av utfordringene i interaksjonen mellom lokale NAV kontorer og forvaltningsenheter" står ikke nevnt på NAV-evalueringens nettside <http://rokkan.uni.no/nav/>, men utgjør et bidrag til prosjektet "Studie av organiseringen av NAV-forvaltningens virksomhet gjennom egne forvaltningsenheter", som er et samarbeidsprosjekt mellom modul 1 og 3 i evalueringen av NAV-reformen.

Alm Andreassen, Legard og Lie (2011) har i en tredelt rapport analysert etableringen av egne forvaltningsenheter i NAV, og samhandlingen og arbeidsdelingen mellom NAV-kontor og forvaltningsenheter, og påfølgende konsekvenser for NAVs oppgaveløsning. Rapporten belyser omstillingsutfordringer, ulike opplevelser av organiseringen med forvaltningsenheter og av samhandlingen, samt konsekvensene i lys av formålene bak etableringen av forvaltningsenheter.

I sin avhandling undersøker Jessen (2011) hvilket handlingsrom førstelinjens profesjonsutøvere har i velferdsbyråkratiet som organisasjon, og hvordan de opplever muligheten for kontroll over egen yrkesutøvelse. Hun legger til grunn en forståelse av at disse individene i større eller mindre grad både påvirker og blir selv påvirket av organisasjonen og brukerne. Avhandlingen dreier seg hovedsakelig om trygd- og sosialforvaltningens organisering *før* etableringen av NAV, med unntak av et bokkapittel. Likevel er den relevant fordi den omhandler spørsmål om dilemma og skjønn i førstelinjen, og hvordan ansatte her oppfatter sin arbeidssituasjon og rolle som forvaltere i møte med organisatoriske forhold, institusjonelle regler og brukerkrav.

Helgøy, Kildal og Nilssen (2010; 2011; 2013) har undersøkt hvordan NAV-reformens ambisjoner om å integrere tre kunnskapssystemer fra de tidligere etatene fungerer i praksis og hvorvidt dette danner grunnlaget for etableringen av en ny, felles yrkesrolle i NAV-kontoret. En slik rolle representerer reformens ønskede skifte, fra den tradisjonelle ytelses- og rettighetsorienterte saksbehandlerrollen, til en veilederrolle fokusert mot arbeidsretting og brukerretting. Forfatterne presiserer at en slik rolle er en idealtipe i NAV.

Arbeidsdepartementet nedsatte i februar 2010 en ekspertgruppe (Hagengruppa 1 og 2, 2010) hvis mandat var å gjennomgå og vurdere arbeidsdelingen og samhandlingen mellom NAV-kontor og forvaltningsenheter, og hvorvidt denne organiseringen bidrar til å virkeliggjøre NAV-reformens intensjoner og mål.

Hvordan kan vår oppgave plasseres innenfor disse bidragene? For det første ser vi mange av temaene i bidragene i *sammenheng*, som for eksempel hvordan veilederrollen oppleves i samhandling med forvaltningsenheter. For det andre undersøker vi hvordan veilederen befinner seg i et spenningsfelt, mellom både bruker og forvaltningsenhet. For det tredje ser vi på hvordan formelle byråkratiske strukturer kan undergraves, som følger av behov for

fleksibilitet i oppgavehåndteringen. Vi ønsker å gi en flerdimensjonal forståelse av en utfordrende posisjon i byråkratiet.

1.3 Oppgavens fokus og begrensninger

Bakgrunnen for valg av NAV som tema, var vår interesse for dilemma i førstelinjen i byråkratiet. NAV er til stadighet i medias søkelys, der veilederne spesielt er utsatt for krass kritikk. Etter å ha lest litt om bakkebyråkratiet og om NAV som organisasjon, slo det oss hvor stor rolle veilederen i NAV-kontoret spiller i velferdsforvaltningen, og hvilken spenningsfylt posisjon de ser ut til å befinne seg i. Da ingen av oss har en direkte forbindelse til NAV fra tidligere, visste vi lite om temaet på forhånd. Vi ble nysgjerrige på hvordan det er å være en NAV-veileder i spennet mellom tilsynelatende motstridende hensyn.

Vårt inntrykk var at det er veiledere med ansvar for langtidsoppfølging, som i størst grad kjenner dette på kroppen. Vi ønsket å høre veiledernes egne historier om arbeidet de så ofte er kritiserte for, og hvordan de møter motgang og mestring i det de gjør til daglig. Vi lurte særlig på hvordan de forholder seg til det vi oppfattet som en “mystisk” og tildels “usynlig” forvaltningsenhet, som de deler saksbehandlingsansvar med på enkelte ytelsesområder. Vi merket oss at dette ansvaret potensielt kan være utfordrende å dele, deriblant innen arbeidsavklaringspenger. Dette er et ytelsesområde det har blitt pekt på at innebærer store saksvolum (Hagengruppa 1, 2010; Helgøy, Kildal og Nilssen, 2011) og høyt tidspress (Proba, 2011). Med mange brukere per veileder, og lite tid per bruker, står NAV-veilederne i en presset ressursituasjon (Langeland og Galaasen, 2014:76). Bakkebyråkratenes utfordringer består nettopp i mangel på tid, informasjon og ressurser, i en hverdag preget av store arbeidsmengder (Lipsky, 2010). Videre er arbeidet på dette ytelsesområdet særlig organisert på en måte som skal hindre unødig dobbeltarbeid og skape effektivitet i saksprosessen. I dette mastergradsprosjektet har vi derfor primært tatt utgangspunkt i arbeidsavklaringspenger for å illustrere veiledernes arbeid med bruker, i samhandling med forvaltningsenheten. Vi har imidlertid inkludert noe om sykepenge og uførestønad også, da veilederne vi var i kontakt med trakk frem disse i sine beskrivelser av samhandlingen med forvaltningsenheten, for å illustrere spenningsfelt. Med fokus på veiledere som primært driver med langtidsoppfølging og bistandsarbeid av brukere som er syke eller arbeidsuføre, utelukker vi eksempelvis sosialhjelp og veiledere i mottakssenteret.

1.4 Disponering av oppgaven

I kapittel 2 presenterer vi relevant informasjon om NAV for å forstå noe av bakgrunnen for veiledernes arbeid. Først gir vi en kort beskrivelse av NAV-reformen, for å bedre å forstå NAVs hensikt og formål. Deretter går vi nærmere inn på NAV-kontorets rolle i dette, samt forvaltningsenhetenes funksjon i organiseringen. Videre gir vi en kort oversikt over hvordan arbeidsdelingen foregår, og hvilken praksis og metodikk som ligger i oppfølgingsarbeidet. Til slutt beskriver vi de formelle kravene til veilederrollen, for å få en innsikt i hva som forventes av dem i arbeidet deres.

I kapittel 3 presenterer vi oppgavens teoretiske rammeverk. Her redegjør vi for to organisasjonstilnærminger, det rasjonelle og det naturlige, samt Michael Lipskys teori om bakkebyråkratiet.

I kapittel 4 redegjør vi for våre metodiske valg og tilnærminger, og kritisk reflektere over oppgavens metodiske svakheter og styrker. Her gjør vi også rede for de forskningsetiske aspektene vi har reflektert over underveis i studien.

Oppgavens analyse er todelt. Den første analysedelen presenteres i kapittel 5. Her besvarer vi hovedsakelig første forskningsspørsmål, om på hvilken måte ulike sider av den formelle strukturen får betydning for veilederne. Dette undersøker vi i lys av den rasjonelle organisasjonstilnærmingen.

Andre analysedel i kapittel 6 bygger på samme empiriske datamateriale. Her søker vi hovedsakelig å besvare oppgavens andre forskningsspørsmål, om hva veilederrollen innebærer i møte med bruker og forvaltningsenhet, ved å bruke teorien om bakkebyråkratiet som analytisk verktøy. Avslutningsvis i kapittelet retter fokuset seg mot oppgavens tredje forskningsspørsmål, om hvordan veilederne håndterer utfordringer i denne posisjonen. I dette inntar vi et perspektiv som organisasjonen som noe naturlig systemperspektiv. Dette belyser vi med den naturlige organisasjonstilnærmingen.

Kapittel 7 utgjør konklusjonen. Her presenterer vi våre mest sentrale funn og deres implikasjoner.

2 BAKGRUNN

2.1 Bakgrunn for NAV-reformen

Arbeidsmarkedstjenester, sosiale tjenester og trygd ble før NAV-reformen forvaltet av tre etater, Aetat, Sosialtjenesten og Trygdeetaten, der organiseringen tilla hver etat sitt eget ansvars- og oppgaveområde og ulike regelverk å forvalte (Hagengruppa 1: 2010). Denne sektorvise spesialiseringen hadde imidlertid forårsaket en til dels fragmentert offentlig tjenesteyting, og lagt grobunn for spenninger mellom ulike politikkområder på velferdsområdet (St.prp. nr. 46; Fimreite og Aars, 2011). Brukere med sammensatte behov må oppleve at disse blir sett i sammenheng, noe den daværende organiseringen ikke tok hensyn til (St.prp. nr. 46 (2004-2005)).

I Stortingsmelding 14 (2002-2003) ble “kasteballproblematikken” og observasjonen av et stadig økende antall stønadsmottakere i yrkesaktiv alder, pekt på som grunnlag for å iverksette en gjennomgripende endring i arbeids- og velferdsforvaltningen. Forslaget til dette ble fremmet av Regjeringen Bondevik II i St.prp. nr. 46 (2004-2005), og vedtatt av Stortinget 31. mai 2005 (St.meld. nr. 9 (2006-2007)). Proposisjonen oppstilte tre hovedmål for reformen:

- Flere i arbeid og aktivitet, færre på stønad.
- Enklere for brukerne og tilpasset brukernes behov.
- En helhetlig og effektiv arbeids- og velferdsforvaltning.

Vektleggingen av brukerretting⁴ og -tilpasning kommer klart til uttrykk her:

Regjeringen er opptatt av å sette brukernes behov i sentrum når ny arbeids- og velferdsforvaltning skal utformes. Offentlig sektor er til for brukerne og organiseringen av offentlig sektor må skje ut fra brukernes behov. (St.prp. nr. 46 (2004-2005): 55)

Arbeidslinja, med skiftet fra passivitet til arbeidsaktivitet og fra stønadsavhengighet til selvforsørgelse, utgjorde en sentral begrunnelse for reformen (Hernes, 2010a:43). Brukerretting kan her ses som et *middel* til målet om arbeid og aktivitet (Hernes, 2010b:63).

⁴ I følge Heum (2010a:168-70) omtales brukerinnflytelse i en rekke ulike termer som er delvis overlappende og delvis beskriver ulik grad av innflytelse. *Brukerretting* og *brukerorientering* refererer til en beskrivelse av hvordan offentlige instanser skal ivareta brukers behov. Dette forutsetter i utgangspunktet ikke at brukeren har en direkte innflytelse, i motsetning til *brukermedvirkning*, som innebærer både faktisk innflytelse og medbestemmelse. Brukermedvirkning er en lovfestet rettighet i NAV-lovens §6.

Organiseringen av NAVs samlet arbeidsmarkedspolitikk, sosialpolitikk og trygdepolitikk innenfor én organisatorisk ramme (Fimreite og Aars, 2011), medførte en sammenslåing av trygdeetaten og arbeidsmarkedsetaten til én etat og innlemmelse av den kommunale sosialtjenesten i den nye NAV-forvaltningen (Alm Andreassen og Fossetøl, 2011). Ambisjonen om samordning kom tydeligst til uttrykk i opprettelsen av lokale NAV-kontor i alle kommuner, der de tre tjenestene ble integrert (Fimreite og Aars, 2011).

2.2 NAV-kontoret

De lokale NAV-kontorene, også kalt førstelinjen, kan betraktes som NAV-reformens kjerne (Alm Andreassen og Fossetøl, 2011). Her skulle de politiske målene om integrering av de tre tidlige etatene virkeliggjøres, og målene om sysselsetting, brukertilpasning og helhetlig tjenesteyting realiseres. Det er her velferdspolitikkenes samlede virkemiddelapparat når ut til befolkningen, og her den enkelte bruker skal motta et helhetlig og skreddersydd tilbud (Fimreite og Aars, 2011). NAV-kontoret representerer således etableringen av én inngangsdør til tjenestene, der tjenestene ytes via et fysisk mottak (St.prp. nr. 46, (2004-2005)). Førstelinjen består av to ledd (St. Meld. nr. 14, (2002-2003)). Det første leddet er brukernes felles inngangsdør og betjener alle som henvender seg med et enkelt og oversiktlig problem. De med mer sammensatte behov henvises videre til det andre leddet der de skal motta en helhetlig avklaring.

2.3 Forvaltningsenhetenes formål

I NAV-reformens iverksetting, ble det tidlig besluttet å avgrense NAV-kontorenes oppgave- og fokusområde gjennom opprettelsen av forvaltningsenheter (Alm Andreassen, Fossetøl og Klemsdal, 2011). Hensikten var å frigjøre tid i NAV-kontorene til mer individuelt tilpasset veiledning og oppfølging, øke kvaliteten og effektiviteten i saksbehandlingen, samt sikre likebehandling (St.prp. nr. 51 (2008-2009)). Etableringen av forvaltningsenheter representerer således resultatet av en avveining mellom hensynet til brukernærhet på den ene siden, og hensynet til kvalitet, likebehandling og effektivitet i ytelsesforvaltningen på den andre (Hagengruppa 1, 2010). Dette spesialiseringstiltaket muliggjorde et skifte fra en tradisjonell saksbehandlerrolle, til en individorientert veilederrolle. Vedtak om regelstyrte ytelser fattes av forvaltningsenhetene, mens skjønnsmessige beslutninger som krever brukernærhet, fattes lokalt i NAV-kontorene (Hagengruppa 1, 2010). Dette har krevd at NAV-kontor og

forvaltningsenheter innarbeider ny arbeids- og ansvarsdeling seg i mellom (Alm Andreassen, Fossetøl og Klemsdal, 2011).

2.4 Arbeidsdeling og ytelser

2.4.1 Oppgave- og ansvarsdeling mellom NAV-kontor og forvaltningsenhet

En organisering med NAV-kontor og sentraliserte forvaltningsenheter innebærer at hver organisasjonsenhet ivaretar de samme ytelsesområdene, men har ansvar for ulike deler av én og samme oppgaveløsning (Alm Andreassen, Legard og Lie, 2011:48). Her skal vi se nærmere på *hvordan* dette er organisert.

Grensesnitt, lovverk⁵ og rundskriv

Arbeids- og velferdsdirektoratet har forsøkt å tydeliggjøre ansvarsdelingen mellom NAV-kontoret og forvaltningsenhetene gjennom utforming av bestemte rutiner for alle ytelsesområdene, samt mer generelle rutiner for behandling av post, e-post, telefoni og arkivering (Hagengruppa 1, 2010). For å sikre en mest mulig smidig levering av NAVs tjenester og ytelser, er det viktig at den enkelte organisasjonsenhet har oversikt over hvor eget ansvar starter og slutter, i forhold til andre organisasjonsenheters ansvar (Arbeids- og velferdsdirektoratet, 2014a; 2014b; 2014c), hvilket *grensesnittet*⁶ har til hensikt å sikre.

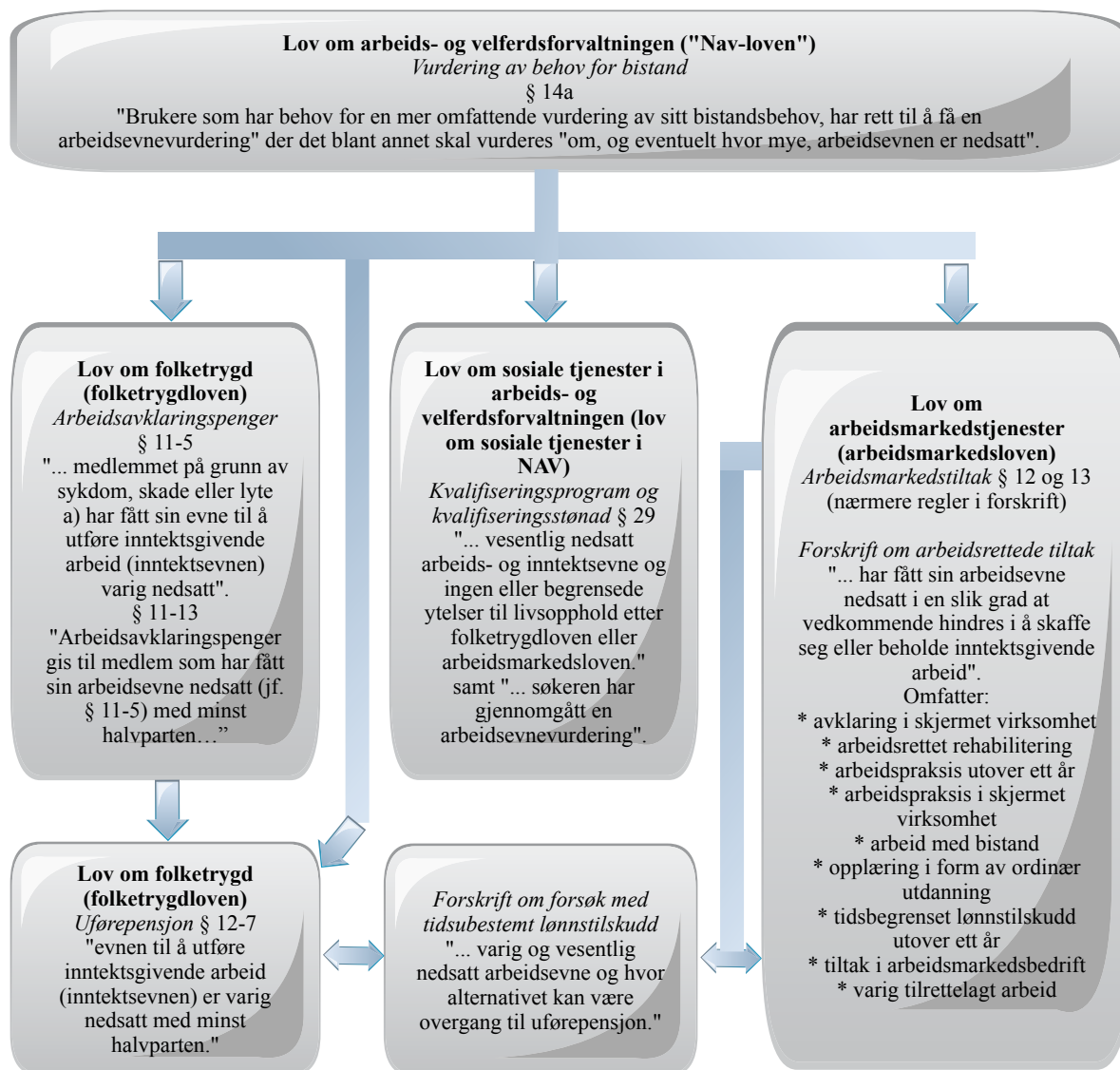
Grensesnittrutinene beskriver fordelingen av ansvar og oppgaver mellom NAV-kontoret, forvaltningsenheten og spesialenhetene, og angir prosedyrebeskrivelser for de ulike arbeidsprosessene som inngår i oppgaveløsningen. For å unngå unødig variasjon på oppgaveutførelsen og forskjellsbehandling blir det i tillegg benyttet nasjonale kvalitetsstandarder, rundskriv og fagrutiner, samt brukerveiledninger for fagsystemene (Hagengruppa 1, 2010:61). Rutinene i grensesnittet erstatter ikke lov, forskrift eller rundskriv, men angir ansvars- og oppgavedelingen mellom organisasjonsenheter.

⁵ NAV-kontoret forholder seg til en rekke ulike lover. Disse vil vi ikke utdype her. I oppgaven vil kun NAV-loven og Folketrygdloven bli omtalt.

⁶ Internt dokument. Vi har i denne oppgaven fått innsyn i grensesnittedokumentene "Generelle rutiner – NAV-kontor", "Arbeidsavklaringspenger – NAV-kontor" og "Arbeidsavklaringspenger – Forvaltningsenhet".

NAV-veilederne forholder seg til en rekke ulike lover. Modellen i figur 1 skisserer de mest sentrale lovene og sammenhengen mellom de sentrale inngangsvilkårene, som bygger på en vurdering av den enkeltes arbeidsevne.

Figur 1: Sentrale lover og inngangsvilkår. Gjengitt etter Heum (2010b:218).



Rundskrivene er Arbeids- og velferdsdirektoratets merknader til lovbestemmelser som presiserer hvordan politiske myndigheter og overordnet forvaltningsmyndighet ønsker at bestemmelsene skal forstås og praktiseres (Arbeids- og velferdsdirektoratet, 2013b). Rundskrivene skal således bidra med å sikre at loven forstås og anvendes likt blant NAV-ansatte.

Grensesnitrutiner og rundskriv utgjør derfor essensielle ledelsesverktøy for å klargjøre oppgave- og ansvarsdeling, og for å standardisere arbeidsprosesser i likebehandlingsøyemed (Helgøy, Kildal og Nilssen, 2011). Disse blir kontinuerlig revidert og forbedret (Hagengruppa 1, 2010:169).

Hovedarbeidsprosesser

Rammene for oppgave- og ansvarsdelingen mellom NAV-kontor og forvaltningsenheter er utformet av Arbeids- og velferdsdirektoratet. Disse er detaljerte og tar utgangspunkt i fem hovedarbeidsprosesser (HP) (Hagengruppa 1, 2010:49).

HP 1: Motta krav og beslutte behandling.

HP 2: Informere.

HP 3: Behandle sak.

HP 4: Utbetale.

HP 5: Bistå og følge opp for arbeid og aktivitet.

Både NAV-kontor og forvaltningsenheter utfører som hovedregel oppgaver innenfor HP1 og HP2. Oppgaver innenfor HP3 og HP4 er kjerneoppgaver for forvaltningsenheter, mens HP5-oppgaver er eksklusivt lagt til NAV-kontoret. Enkelte ytelser har imidlertid en oppgave- og ansvarsdeling som avviker fra hovedregelen som sier at saksbehandlingen HP3 skal skje i forvaltningsenhetene. I stedet er den delt mellom NAV-kontoret og forvaltningsenheten. Ytelsene⁷ dette gjelder er: dagpenger, sykepenger, arbeidsavklaringspenger og uførepensjon. Her vil vi ta utgangspunkt i de tre siste, med et særlig fokus på arbeidsavklaringspenger. Vi har derfor gitt en mer inngående prosessbeskrivelse av arbeidsavklaringspenger i avsnitt 2.4.3.

Sykepenger

NAV-kontoret er ansvarlig for å registrere sykmeldinger og for å følge opp brukere som er sykemeldte. Nav-kontoret har også ansvar for å vurdere om den sykemeldte har rett på sykepenger, men det formelle vedtaket blir utarbeidet av forvaltningsenheten. Forvaltningsenheten har ansvaret for HP 4; at bruker får sykepenger etter rett inntekt, rett antall dager osv. For noen oppgaver på sykepengeområdet eksisterer det særskilte rutiner som

⁷ Se s. 62-67 i Hagengruppas delrapport (Hagengruppa 1, 2010) for en mer utfyllende beskrivelse av disse ytelsene og kontorets og forvaltningsenhetens tilhørende oppgaver og ansvar.

blant annet medfører ansvarsdeling innenfor HP3 (saksbehandling), som medfører en risiko for at forvaltningsenheten kan overprøve kontorets vurderinger.

Arbeidsavklaringspenger

Arbeidsavklaringspenger (AAP) ble innført i 2010 som erstatning for inntektsordningene rehabiliteringspenger, attføringspenger og tidsbegrenset uførestønad (Hagengruppa 1, 2010:13-14). Ytelsen retter seg mot personer som av helsemessige grunner ikke er i stand til å delta på arbeidsmarkedet. Perioden for en slik ytelse kan etter hovedregelen ikke overstige fire år. Arbeidsdelingen her er slik at NAV-kontoret har vedtaksmyndighet med hensyn til brukernære vilkår, og forvaltningsenheten har vedtaksmyndighet på det som angår selve ytelsen. Arbeidsdelingen skal bidra til at forvaltningsenheten ikke overprøver NAV-kontorets vurderinger.

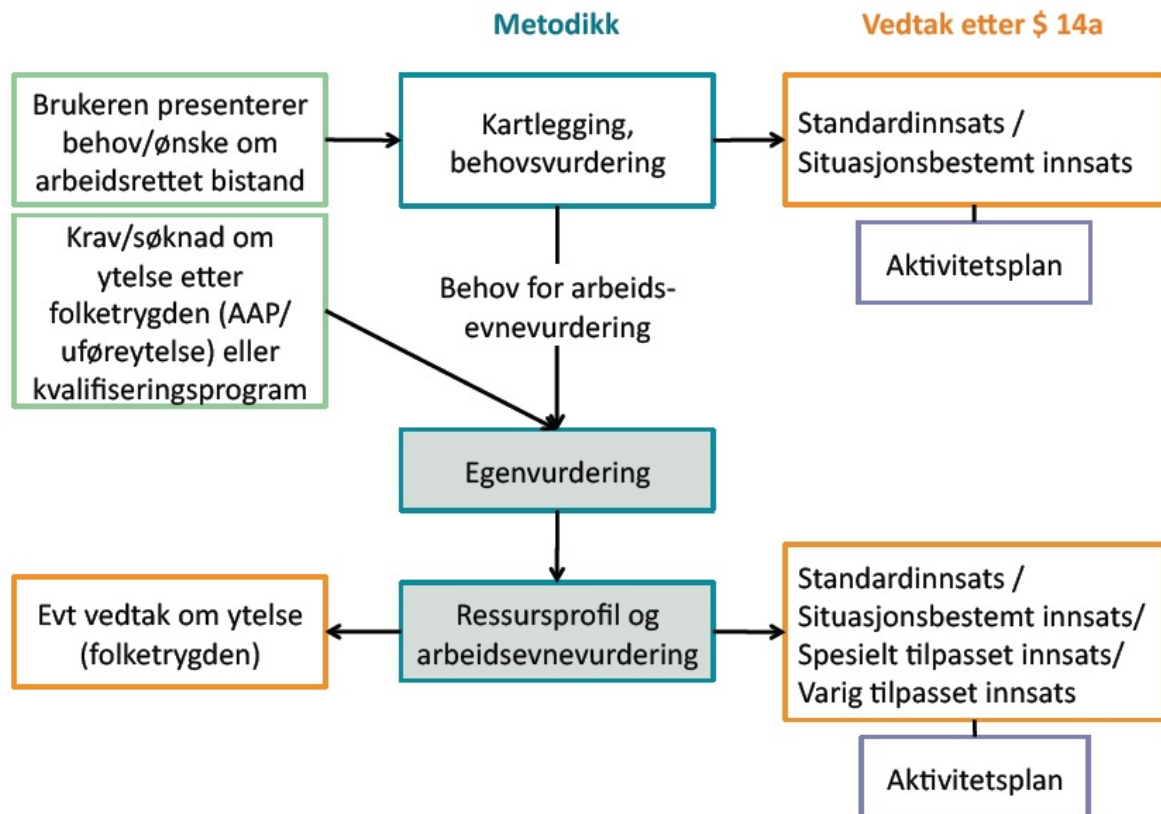
Uførepensjon

Innenfor *uførepensjon* gjør NAV-kontoret vurderinger i henhold til brukernære vilkår: arbeids- og funksjonsevne, krav til medisinsk behandling, og prøvd attføring og aktivitet (Hagengruppa 1, 2010:14). Forvaltningsenheten er gitt et overordnet ansvar og vedtaksmyndighet for vurdering av alle vilkår blant annet med grunnlag i NAV-kontorets brukernære vurderinger. Dette innebærer en mulighet for overprøving av kontorenes skjønnsutøvelse.

2.4.2 Arbeidsrettet brukeroppfølgning

Oppfølgingsarbeidet utgjør en av de mest sentrale oppgavene til NAV-kontoret. Til grunn for dette ligger en overgripende metodisk tilnærming med formål å sikre målrettet, skreddersydd og arbeidsrettet bistand er forankret i en felles faglighet og systematikk (Heum, 2010b:195). I løpet av 2013 innførte NAV en helt ny, detaljrik mal for hvordan NAV-kontorene skal drive brukeroppfølgning kalt “Standard for arbeidsrettet brukeroppfølgning”, med det mål å sikre en systematisk arbeidsretting (Langeland og Galaasen, 2014:68). Gjennom å standardisere oppfølgingsprosessen, sikter man mot å forene likebehandlingshensynet, på den ene siden, med målet om skreddersøm på den andre (Helgøy, Kildal og Nilssen, 2010:13). Modellen nedenfor (figur 2) er en illustrasjon på det individuelle oppfølgingsarbeidet veilederne på NAV-kontoret utfører (Proba, 2011:13).

Figur 2: Oppfølgingsmodell. Hentet fra Proba (2011:13).



Illustrasjonen viser ulike oppfølgingsforløp som kan forekomme ved brukers kontakt med NAV. Det er viktig å merke seg at oppfølgingen ikke nødvendigvis forløper seg lineært, men at enkelte handlinger, som for eksempel arbeidsevnevurdering og aktivitetsplan, kan foregå i flere omganger.

Innholdet i oppfølgingen er et samspill mellom veileder og bruker og er forankret i prinsippet om brukermedvirkning (Helgøy, Kildal og Nilssen, 2010, 2011). Dette gir brukeren både medansvar og innflytelse (Heum 2010a:170). Et utgangspunkt i brukers individuelle behov skal imidlertid knyttes til brukers mulighet til å komme i arbeid eller aktivitet, noe som illustrerer det instrumentelle aspektet ved brukermedvirkningen (Helgøy, Kildal og Nilssen, 2010, 2011, 2013). Dette blir understøttende for arbeidsformålet.

De grunnleggende elementene i HP5 (bistand og oppfølging for arbeid og aktivitet) som kommer frem i oppfølgingsmodellen i figur 2 er kartlegging og behovsvurdering, arbeidsevnevurdering, og aktivitetsplan. Nedenfor vil vi beskrive disse tre oppfølgingsaktivitetene nærmere, med utgangspunkt i arbeidsavklaringspenger.

Kartlegging og behovsvurdering: Oppfølgingsvedtaket §14a

Fra høsten 2008 ble det introdusert en ny oppfølgingsmetodikk for behovsvurdering, arbeidsevnevurdering og aktivitetsplan (Hagengruppa 1, 2010:25). Denne metodikken er knyttet til Arbeids- og velferdsforvaltningslovens (heretter omtalt som NAV-loven) §14A, betegnet som *oppfølgingsvedtaket*. Alle som henvender seg til NAV og trenger bistand for å komme i arbeid, har i følge §14A rett til et oppfølgingsvedtak. Oppfølgingsvedtaket regulerer brukers rett til å få vurdert sitt bistandsbehov og ressurser, rettet mot arbeid, samt sine muligheter i arbeidsmarkedet (Arbeids- og velferdsdirektoratet, 2010). Vedtaket markerer således en milepæl i NAVs oppfølgingsarbeid.

Oppfølgingsvedtaket skal fastslå brukers nåværende situasjon, fremtidige arbeidsrelaterte mål og hvilke virkemidler som er nødvendige for å nå dette målet (Arbeids- og velferdsdirektoratet, 2010). Videre fastslår vedtaket målet til NAVs videre innsats, og kan legge grunnlag for utarbeidelse av aktivitetsplan (ibid.). *Behovsvurderingen* gis alle brukere med bistandsbehov rettet mot arbeid og aktivitet, og skal fortrinnsvis gis i første møte med bruker. Hensikten er å avdekke hvorvidt bruker ved egeninnsats kan skaffe seg eller beholde arbeid, eller om det er behov for hjelp til dette fra NAV. Her vil også brukere med mer omfattende behov kunne identifiseres og slik kanaliseres til en grundigere *arbeidsevnevurdering* (Hagengruppa 1, 2010:37). På denne måten kan ressursbruken prioriteres. Fire alternative utfall⁸ som angir ulik grad av innsats fra NAV, kan følge av oppfølgingsvedtaket (Arbeids- og velferdsdirektoratet, 2010).

Arbeidsevnevurderingen: ressursprofil og egenvurdering

I 2010 ble det lovpålagt å utarbeide arbeidsevnevurdering som en del av oppfølgingsmetodikken (Proba, 2011). De tre hovedfunksjonene til vurderingen er å danne grunnlag for en aktivitetsplan, å avdekke behov for arbeidsrettede tiltak, og å inngå i vurderingen av inngangsvilkårene for inntektssikringsordninger (Proba, 2011). Arbeidsevnevurderingen kan utføres i kjølvannet av en innledende behovsvurdering, eller dersom det fremsettes krav om ytelser, som arbeidsavklaringspenger og uførepensjon.

Utslagsgivende for å gjennomføre en arbeidsevnevurdering kan være et helse- eller sosialrelatert problem hos bruker (Proba, 2011.). *Arbeidsevnen* utgjør brukers evne og

⁸ Utfyllende informasjon om disse utfallene finnes i dokumentet "Retningslinjer for oppfølgingsvedtak i NAV" (Arbeids- og velferdsdirektoratet (2010):5-6).

potensial til å fylle arbeidslivets krav og forventninger på bakgrunn av helse, utdanning, kompetanse, arbeidserfaring, livs- og arbeidssituasjon (St.meld. nr. 9 (2006-2007)). Arbeidsevnevurderingen er således basert på tre perspektiver: et individorientert perspektiv med utgangspunkt i brukers ressurser og begrensninger, et omgivelsesorientert perspektiv med utgangspunkt i relevante forhold i omgivelsene som påvirker den enkeltes muligheter, og et relasjonelt perspektiv der disse blir sett i sammenheng (Arbeids- og velferdsdirektoratet og Sosial- og helsedirektoratet, 2007).

Arbeidsevnevurderingen består av en ressursprofil, brukers egenvurdering og en samlet, konkluderende vurdering (Proba, 2011). *Ressursprofilen* utarbeides i samhandling med brukeren og utgjør en systematisk fremstilling der den enkelte brukers ressurser og begrensninger vektas mot omgivelsenes krav og forventninger. *Brukers egenvurdering* består av brukers egne refleksjoner og vurderinger av sin situasjon relatert til eget mål. Dette er et viktig virkemiddel for å sikre *brukermedvirkning*, som utgjør et av de viktigste prinsippene i arbeidsvurderinger (ibid.). Selve arbeidsevnevurderingen utgjør den samlede, konkluderende helhetsvurderingen.

Som følger av arbeidsevnevurderingens individorientering, skiftes fokus vekk fra tradisjonell målgruppe- og diagnosetenkning (Arbeids- og velferdsdirektoratet og Sosial- og helsedirektoratet, 2007). Samtidig er *likebehandlingsprinsippet* sentralt i velferdsforvaltningen, der utfallet av saker ikke skal være avhengig av hvor de blir behandlet (Jessen, 2010; Arbeids- og velferdsdirektoratet og Sosial- og helsedirektoratet, 2007). Fordi utfallet av arbeidsevnevurderingen kan representere nøkkelen til både livsoppholdsytelser og andre tjenester, stilles det krav om ivaretagelse av både likebehandlingsprinsippet og den enkelte brukers individuelle forutsetninger og behov (Heum, 2010b:212).

Arbeidsevnevurderingen legger grunnlag for at NAVs bistand kan tilpasses den enkeltes behov (Arbeids- og velferdsdirektoratet og Sosial- og helsedirektoratet, 2007). Dette forutsetter en betydelig grad av *skjønnsutøvelse*. Denne økte handlingsfriheten i førstelinjen kan knyttes til Arbeidslinja (Jessen, 2011:67). Arbeids- og velferdsdirektoratet understreker at felles prinsipper og prosedyrer for skjønnsutøvelse bør utvikles, men at det aldri må innebære standardløsninger for *resultatet* (ibid.). Det er således ikke i resultatet (beslutningen) at kvalitetssikringen av skjønnsutøvelse bør ligge, men i *prosessen* frem mot beslutningen. Denne er fordelaktig å standardisere til en viss grad (ibid.).

Aktivitetsplanen

Alle brukere som det etter NAV-lovens §14A er vedtatt skal tilbys situasjonsbestemt eller spesielt tilpasset innsats, skal i samarbeid med veileder få utarbeidet en aktivitetsplan (Proba, 2011). Planen utgjør en gjensidig, forpliktende avtale mellom bruker og NAV, hvor mål og virkemidler som følger av oppfølgingsvedtaket skal operasjonaliseres og systematiseres. Mål kan blant annet innebære et yrke eller forbedring av helse og arbeidsevne. Virkemidlene kan være skolegang, arbeidstrening, medisinsk behandling eller egentrening. Mål og valg av virkemidler krever begrunnelse relatert til arbeidsevne- eller behovsvurderingen. Som individuell plan skal den sikre brukermedvirkning på individnivå, samt et helhetlig, koordinert og individuelt tilpasset tilbud (St.prp. nr.46 (2004-2005)).

2.4.3 Arbeidsavklaringspenger – et eksempel

Søknad om arbeidsavklaringspenger mottas og behandles på NAV-kontoret i HP3 (saksbehandling). Det blir her vurdert om bruker har nedsatt arbeidsevne etter Folketrygdlovens §11-5. Dersom arbeidsevnen vurderes som nedsatt, må dette kunne årsaksforklares med sykdom, skade eller lyte (Arbeids- og velferdsdirektoratet, 2014d). Med utgangspunkt i NAV-kontorets vedtak, utfører forvaltningsenheten HP3 og HP4 (utbetaling) der saken vurderes og kontrolleres i henhold til alders- og medlemskrav, samt krav om eventuelle tilleggsstønader etter Folketrygdlovens §11-13 (Hagengruppa 1, 2010). Her fattes endelig vedtak om ytelse. Oppgavedelingen har til hensikt å hindre dobbeltarbeid, samt å hindre at NAV-kontorets vurderinger overprøves av forvaltningsenheten: “Ved at NAV-kontorene er tillagt vedtaksmyndighet når det gjelder brukernære vilkår, må forvaltningsenhetene ta NAV-kontorets vedtak som en premiss for sitt vedtak” (Hagengruppa 2, 2010:57).

Arbeidsavklaringspenger er en ytelse med aktivitetskrav, hvilket betyr at deltakelse i utvalgt aktivitet, eksempelvis utdanning eller medisinsk behandling, er et vilkår for rett til ytelsen (Hagengruppa 1, 2010). Lovverkets intensjon er å gjøre det tydelig for den enkelte tjenestemottaker hvilke plikter og rettigheter vedkommende har overfor velferdsstaten (jf. Ot.prp. nr.4 (2008-2009)).

2.5 Krav til veilederrollen

Veilederrollen⁹ representerer en motsats til den tradisjonelle, byråkratiske, rettighetsorienterte saksbehandlerrollen (Helgøy, Kildal og Nilssen, 2010, 2011, 2013). I rollen legges det særlig vekt på arbeidsretting, skreddersøm, individualisering og brukerretting, med førstnevnte som det primære målet. Veilederen skal sørge for en systematisk oppfølging av individer, virksomheter, og eksterne og interne samarbeidsaktører ved behov (Arbeids- og velferdsdirektoratet, KS og Sosial- og helsedirektoratet, 2007).

Med hensyn til samhandling innad i NAV, har også veilederen en koordinatorrolle: *”Det er NAV-kontoret og ikke den enkelte bruker som skal være ansvarlig for å samordne den interne oppgaveløsning i arbeids- og velferdsforvaltningen samlet sett. Dette er nødvendig for at oppgaveløsningen skal kunne framstå som helhetlig for brukeren”* (St. meld. nr. 9, 2006-2007:81).

Veilederen er forventet å inneha betydelig og omfattende kompetanse. Forventningene bygger på det interne dokumentet ”Strategi for oppfølging av brukere i NAV” og fremkommer i dokumentet ”Kompetanse i NAV-kontorene – Overordnede prinsipper og føringer” (Arbeids- og velferdsdirektoratet, KS og Sosial- og helsedirektoratet, 2007). Her vil vi gjengi de mest relevante kompetanseelementene i denne sammenheng.

Utfra kompetansebegrepets¹⁰ *kunnskapselement* er det forventet at veilederne innehar:

[...] beste tilgjengelige kunnskap om arbeidsmarked, arbeidsliv, organisasjonsliv, dagens og fremtidens pensjonssystem, utdanningssystemer, tiltaksapparat, sosial- og helsetjenester, herunder individuell plan og helsefremmede tiltak knyttet til levevaner. Kunnskapen skal både bygge på forsknings- og erfaringsbasert kompetanse. (Arbeids- og velferdsdirektoratet, KS og Sosial- og helsedirektoratet, 2007:12).

Videre skal veileder inneha kunnskap om tjenestenes lovgrunnlag og på vegne av NAV kunne informere og veilede på tvers av hele tjenestespekteret.

Innenfor *ferdighets*elementet er brukeraspektet tillagt stor vekt. Det stilles høye krav til relasjonelle ferdigheter med vekt på mental tilstedeværelse, tilgjengelighet, tillitsbygging,

⁹ Veilederrollen er delt i to: Veileder i publikumsmottak og veileder oppfølging. Se side 10 i ”Kompetanse i NAV-kontorene – Overordnede prinsipper og føringer” (Arbeids- og velferdsdirektoratet, KS og Sosial- og helsedirektoratet, 2007).

¹⁰ Arbeids- og velferdsdirektoratet, KS og Sosial- og helsedirektoratet (2007) legger til grunn en forståelse av *kompetanse* som tredelt, bestående av kunnskaper, ferdigheter og holdninger. I dokumentet ”Kompetansestrategi for NAV 2013-2020” (Arbeids- og velferdsdirektoratet, 2013a: 2) legges *evner* til som et fjerde element.

motivasjon av bruker og handlekraft. Det stilles også krav til metodiske ferdigheter relatert til oppfølging, samt koordinator- og fagsystemkompetanse.

Når det gjelder *holdningselementet* skal veileder i møte med brukeren utvise empati, respekt og forståelse for maktforholdet i brukerrelasjonen. Møtet skal bære preg av tro på menneskets evner til endring og mestring og være forankret i etiske og faglig forsvarlige standarder.

3 TEORI

I dette kapittelet gjør vi rede for oppgavens teoretiske rammeverk. I første del presenterer vi to ulike organisasjonsperspektiver. Andre del omhandler Michael Lipskys teori om bakkebyråkratiet.

3.1 Individet i organisasjonen

I denne delen beskriver vi to ulike perspektiver på individers adferd i organisasjonen: organisasjonen som et rasjonelt system og organisasjonen som et naturlig system. Disse systemperspektivene fungerer som et overordnet forståelsesrammeverk. Det er fruktbart å forstå både de formelle organisasjonsstrukturene NAV-veilederne befinner seg i, og hvordan de samtidig befinner seg i en organisasjonen som et sosialt, meningsskapende og mer uformelt system. Oppgaven belyser deres opplevelser av sin egen posisjon. Siden deres beretninger ikke kun handler om rasjonelle beslutninger i en formell organisasjonsstruktur, men også om meningsskaping, sosiale relasjoner og uformelle praksiser, ser vi det som nødvendig og verdifullt å beskrive dem begge. Slik kan vi fange opp kompleksiteten i NAV-veilederne arbeidstilværelse.

3.1.1 Organisasjonen som et rasjonelt system

I et rasjonelt systemperspektiv anses organisasjonen for å være verktøy utformet for å oppnå spesifikke mål (Scott og Davis, 2007:35). Aktørene betraktes som rasjonelle og kalkulerende, og deres handlinger som målbevisste. Rasjonell kalkulasjon assosieres med begreper som effektivitet, kunnskap, regler og retningslinjer, og koordinasjon. Målspesifisering og formelle strukturer er to særlig viktige aspekter i et slikt perspektiv.

Målspesifisering forutsetter at det legges til grunn utvetydige kriterier for valg av handlingsalternativer (Scott og Davis, 2007). Målene legger i tillegg premisser for organisasjonens utforming. Målene spesifiserer hvilke oppgaver som skal utføres, hvem som skal utføre dem og hvordan ressursene skal fordeles mellom aktørene. Til tross for at mange organisasjoner kan ha både vage og generelle overordnede målsetninger, så vil organisasjonsmedlemmenes daglige arbeidsoperasjoner være guidet av relativt spesifikke mål.

Formalisering dreier seg om organisasjonens struktur og har stor betydning for rasjonell adferd (Scott og Davis, 2007). En struktur er formalisert i den grad at de regler som angir riktig adferd både er presist og eksplisitt formulerte, og at roller og relasjoner mellom roller angis uavhengig av personligheter og sosiale relasjoner. Hensikten med formalisering er å gjøre adferd mer forutsigbar ved å standardisere og regulere den. Organisasjonsstrukturen utgjør et verktøy som kan modifiseres etter nødvendighet for å forbedre adferd og prestasjon.

Ut fra et rasjonelt systemperspektiv kan man forstå beslutninger som fattet i tråd med *rasjonell konsekvenslogikk* (March og Olsen, 1989; March, 1991). Aktørene håndterer beslutninger på bakgrunn av fullstendig kjennskap til alternativer, konsekvenser, preferanser og beslutningsregler. Beslutningstaking innebærer at aktøren stiller opp alternative strategier, beregner konsekvensene til hver av dem, for deretter systematisk å sammenligne de ulike konsekvensene (Simon, 1997:77). Aktørene foretar således en rasjonell kalkulasjon og tar utgangspunkt i konsekvenser og deres effekt på måloppnåelse når de skal velge alternativer. De alternativene aktøren antar vil ha best effekt på måloppnåelse blir deretter valgt. Dette forutsetter at aktøren har full oversikt over hvilke endringer den aktuelle handlingen vil medføre (Simon, 1997:78). Denne forståelsen av rasjonalitet betegnes som *economic man* (Simon, 1997:119, 1955:99).

Formell organisasjonsstruktur og fysisk struktur

Morten Egeberg (1992) har utviklet en virkemiddelmodell som består av et sett med virkemidler og effektvariabler som tenkes å ha påvirkning på individuell beslutningsadferd. Disse er formell organisasjonsstruktur, fysisk struktur og organisasjonsdemografi (Egeberg, 1992). I denne oppgaven har vi valgt å fokusere på de to førstnevnte da disse har relevans i våre funn¹¹. Begrepet organisasjonsstruktur refererer til et sett med upersonlige og eksplisitte gitte normer som angir ulike stillingers rettigheter og plikter, og hvordan forholdet mellom disse skal eller bør ordnes (Egeberg, 1992). Organisasjonens fysiske struktur utgjør blant annet innredninger, lokalisering og IKT (Egeberg, 1989; 1992).

¹¹ Strukturinndelingene vi har omtalt i denne oppgaven som formell organisasjonsstruktur og fysisk struktur, er begreper hentet fra denne modellen. Vi har brukt disse begrepene som verktøy til å strukturere våre funn i etterkant av datainnsamlingen. Inndelingene har utkrystallisert seg gjennom informantenes beretninger, og har derfor ikke vært brukt som forhåndsdefinerte kategorier eller variabler i forkant av datainnsamlingen.

Det weberianske byråkrati

Det weberianske byråkrati blir assosiert med effektivitet og rasjonalitet. Byråkratiet forstås her som preget av “[n]øyaktighet, hurtighet, entydighet, dokumentkunnskap, kontinuitet, diskresjon, enhetlighet, streng underordning, mindre gnisninger, mindre saksomkostninger og faglige og personlige belastninger [...]” (Weber, 2000:126). I følge Weber (2000:109) er et utgangspunkt i regler ved arbeidsutførsel både naturlig og nødvendig. Videre kjennetegnes byråkratiet av en objektiv og upersonlig tilnærming til beslutninger. Weber beskrev en av byråkratiets dyder som “[...] at kjærlighet, hat og alle rent personlige følelser og uberegnelige elementer sjaltes ut under embetsutøvelsen” (Weber, 2000:128). Beslutninger fattet i et byråkrati tar således ikke hensyn til klientens person, status eller lignende (Weber, 2000:127)). Dette sikrer saksbehandling i tråd med likebehandlingsprinsippet.

Det administrative mennesket og begrenset rasjonalitet

At aktørene til enhver tid er fullstendig rasjonelle og kalkulerende og deres beslutninger preget av klare mål, alternativer og beslutningsregler, er imidlertid noe som kan betviles i en verden preget av uforutsigbarhet og kompleksitet. Herbert Simon¹² (1997) betraktet individet som en rasjonell aktør, men innenfor visse grenser. Med begrepet “begrenset rasjonalitet” søkte Simon å gi en mer presis beskrivelse av individets rasjonalitet. Dette betegnet han som *the administrator*¹³, en motsetning til *economic man*. Han stilte seg kritisk til at mennesker kan ha fullstendig oversikt over alle handlingsalternativer og de konsekvenser disse vil medføre, fordi de lider av begrenset kognitiv kapasitet. Det betyr at aktørene ikke kan forholde seg til mer enn et begrenset antall variabler og konsekvenser, og at de kun kan være oppmerksomme på tidsmessig nære beslutningsfaktorer. For å håndtere rasjonalitetssvikt vil derfor aktøren forsøke å isolere problemer til kun å bestå av et begrenset antall variabler og konsekvenser. I motsetning til *economic man* og hans valg av de beste tilgjengelige alternativene, vil *the administrator* gjøre det Simon betegner som *satisfiering*: “[...] looks for a course of action that is satisfactory or ‘good enough’” (Simon, 1997:119).

¹² Simon (1997:2) hevdet at organisasjonsstudier bør plassere ansatte i den operative kjerne i fokus. Simon mente forståelse av organisasjonens struktur og funksjon best kan oppnås ved å analysere hvordan adferden til slike ansatte påvirkes i og av organisasjonen.

¹³ I artikkelen “A behavioral model of rational choice” (1955:99) benytter Simon betegnelsen “administrative man”.

Organisasjonsstrukturens betydning for rasjonelle handlinger

Utfordringene med rasjonalitetssvikt mente Simon kunne løses gjennom organisasjonens struktur (Simon, 1997). Det er innenfor disse grensene at han så for seg at menneskets rasjonalitet kunne maksimeres. Klare organisatoriske og strukturelle rammer kan bidra til å kanalisere individenes oppmerksomhet, forståelse og fokus i bestemte retninger, i samsvar med organisasjonens målsetninger. Dette skal legge til rette for at medlemmene etablerer konsistente og stabile forventninger til hverandres adferd (Simon, 1997).

Der en beslutningssituasjon kan fremstå som enkel for én beslutningstaker, blir oppgaven ytterligere komplisert ved at flere aktørs bidrag er nødvendige for å utføre oppgaven (Simon, 1997:7). Dette følger av at beslutningsadferd i organisasjoner grunnleggende er en gruppeaktivitet. Muligheten for fullstendig rasjonell beslutningstaking blir videre komplisert ved at aktøren, i tillegg til å vite hvilke konsekvenser som vil etterfølge vedkommende sine handlinger, også må vite hvilke handlinger *andre* aktører vil foreta seg (Simon, 1997:80-81). Kjennskap til andres handlinger fungerer som beslutningsgrunnlag for individets egne handlinger. Det er derfor nødvendig med slik kjennskap for å sikre tilstrekkelig samarbeid om og koordinasjon rundt oppgaver med felles mål (ibid.).

For å oppnå en organisert innsats mot en gruppeoppgave, må organisasjonen etablere *administrative prosesser* og mekanismer for organisatorisk påvirkning, hvilket gjøres først ved arbeids- og ansvarsdeling (Simon, 1997:7). Hver aktør tildeles oppgaveområde og -fokus, og får avgrenset sin funksjon (ibid.:112). Videre blir standardiserte oppgavepraksiser og rutiner etablert. Organisasjonen etablerer så autoritetssystemer og baser for påvirkning, både gjennom å plassere formell autoritet i et hierarki, men også gjennom å tildele bestemte individer rådgiverfunksjoner. Samtidig vokser det over tid frem uformelle påvirkningssystemer, dels via formelle statuser og dels på bakgrunn av sosiale relasjoner. Videre oppretter organisasjonen informasjons- og kommunikasjonskanaler, både formelle og uformelle. Sist, men ikke minst, blir individene trent og organisasjonens verdier internaliserte. På denne måten tilegner individene seg kunnskap, ferdigheter og lojalitet som muliggjør individuell beslutningstaking i organisasjonens favør (Simon 1997:112). En annen måte å bevare fokus på oppgaven, er gjennom etablerte vaner og rutiner (ibid.:89). Simon mente at et individs vaner og rutiner effektivt kan tjene formålet, og at det å handle på bakgrunn av disse, kan bidra til å spare dyrebar tid. Slik kan derfor dannelsen av vaner og rutiner være rasjonelt i seg selv (ibid.).

Administrativ aktivitet kjennetegnes ved at den foregår i en gruppe (Simon, 1997:7-11). Koordinasjon av aktiviteter spiller en avgjørende rolle i påvirkningen av beslutningstakerne. Koordinasjonen av beslutningstakernes aktiviteter, i form av det Simon kaller “a general plan of operations”, kan enten være prosedyrisk eller innholdsmessig. Prosedyrisk koordinering definerer oppgaveområde og hvilket forhold organisasjonsmedlemmene skal ha til hverandre i beslutningsprosesser. Innholdsmessig koordinering spesifiserer oppgaveinnhold. Grad av identifikasjon med andre organisasjonsmedlemmer og organisasjonen selv, er også viktige elementer i individers beslutningsadferd. Medlemmer av en organisert gruppe vil forsøke å identifisere seg med gruppen og på denne måten evaluere konsekvensene til sine handlinger utfra de konsekvenser det får for gruppen som helhet. Dette har en viktig funksjon i organisasjonen. Ved å identifisere seg med organisasjonens mål og formål, som er spesifikke og begrensede, vil beslutningstakeren slippe å måle valgene sine opp mot en rekke andre verdier (Simon, 1997:11). Slik bevarer individet fokus på oppgaven som skal utføres og den kontekst beslutning skal fattes i.

Herbert Simons organisasjonsforståelse har blitt ansett for å representere en skiftende trend innenfor organisasjonsteorien fra 1950-tallet og utover, der betydningen av formelle, hierarkiske, byråkratiske strukturer blir mindre vektlagt til fordel for mer uformelle strukturer (Hammond, 1990). Relevansen av formell struktur er likevel ikke avvist, men det har i senere tid blitt mer fokus på uformelle, psykologiske og sosiologiske prosesser innad i byråkratiet (ibid.). Vi vil i det følgende beskrive et perspektiv på organisasjonen som fokuserer mer på de sosiale og meningsbærende aspektene enn de rasjonelle og målrettede.

3.1.2 Organisasjonen som et naturlig system

Et naturlig systemperspektiv tar høyde for at organisasjonen er noe mer enn formelle strukturer og spesifiserte målsetninger (Scott og Davis, 2007). Et slikt perspektiv utelukker ikke at de eksisterer, men vektlegger andre aspekter som forklarende faktorer. Selv om organisasjonen baserer sin virksomhet på spesifikke mål, så vil ikke adferden til individene nødvendigvis alltid være guidet av dem (ibid.). Likeledes kan det være utformet formelle roller og regelverk, men disse har ikke alltid innflytelse på individenes adferd (ibid.). Dette perspektivet tar i større grad utgangspunkt i hva individene faktisk gjør i organisasjonen, fremfor hva de bør eller skal gjøre. Uformelle og mellommenneskelige strukturer får her en større betydning enn i det foregående systemperspektivet, som vektla formelle strukturer. Det

viktigste skillet mellom dette perspektivet og det foregående er at organisasjoner eksisterer som noe mer enn verktøy for å oppnå definerte mål. De utgjør også sosiale grupper som søker å tilpasse seg og overleve i bestemte omstendigheter. Som det foregående perspektivet, vektlegger også dette perspektivet både målsetninger og strukturer, men fokuset er noe annerledes (ibid.). Her er fokuset på *målkompleksitet*, fremfor målspesifisering og på *uformelle*, fremfor formelle strukturer.

Målkompleksitet i organisasjonen innebærer en forståelse av dens målsetninger som komplekse, tvetydige og foranderlige (ibid.). Perspektivet legger vekt på at det ofte er et misforhold mellom de offisielle og de operative målene i organisasjonen. Selv om de offisielle målene faktisk blir fulgt, er de aldri de eneste målene som styrer individenes adferd. Organisasjonen blir ikke bare ansett for å være et verktøy for å oppnå bestemte mål, men kan også være et mål i seg selv.

Uformelle strukturer kan vokse frem i formelle strukturer og supplere, svekke og forandre dem (ibid.). De uformelle strukturene utgjør personlige karakteristikk og relasjoner mellom bestemte aktører. Dette perspektivet legger vekt på at organisasjonsstrukturen er mer enn forhåndsdefinerte regler og prosedyrebeskrivelser, og at:

Individuals are never merely 'hired hands' but bring along their heads and hearts: they enter the organization with individually shaped ideas, expectations, and agendas, and they bring with them distinctive values, interests, sentiments, and abilities. (Scott og Davis, 2007:63)

I følge dette perspektivet kan sentraliserte og formaliserte strukturer både være ineffektive og irrasjonelle fordi de forspiller organisasjonens mest verdifulle ressurs: menneskers intelligens og initiativ.

En alternativ beslutningslogikk til den foregående rasjonelle konsekvenslogikken er *passenhetslogikk* (March, 1991). Denne kan sies å høre hjemme i det naturlige systemperspektivet, fordi det her åpnes for at aktørenes handlinger også preges av sosiale og kulturelle forpliktelser, regler og normer. Dette gir seg utslag i at beslutningstakeren spør seg hva slags situasjon vedkommende befinner seg i og hvilken identitet vedkommende har i organisasjonen. Videre legger dette grunnlag for et *resonnement* om hva som er passende handling i situasjonen, der identitet og rolle "matches" med den spesifikke situasjonen (ibid.).

Den uformelle organisasjonen

I sitt case-studium av byråkratiske strukturer og funksjoner i statlige organisasjoner, problematiserte Blau (1963) det idealtypiske byråkratiet og betydningen av formelle strukturer på beslutningsadferd. Blau (1963) spilte videre på Robert Mertons tese om byråkratiets tendens til å fostre målforskyvning slik at *“adherence to the rules, originally conceived as means, becomes transformed into an end in itself”* (Merton, 1957:199). I studien viser han hvordan det utvikles uformelle mellommenneskelige forhold mellom organisasjonsmedlemmene som følger av opplevd dysfunksjonalitet. Da beslutningstakerne i studien opplevde dysfunksjoner i de formelle strukturene fant Blau (1963) at dette ble møtt med fleksibilitet og vilje til å endre praksis, en uformell prosess. Slike uformelle prosesser var således med på å undergrave det formelle systemet og byråkratiet selv. Blaus (1963) hovedpoeng er at byråkratiske strukturer kontinuerlig vil danne grobunn for modifikasjoner og endringer av de samme strukturene. Formelle regler kan derfor ikke få organisasjonen til å fungere ”knirkefritt”, fordi utviklingen av uformelle relasjoner vil komme til å undergrave det formelle systemet (Blau i Byrkjeflot, 2000:11).

Institusjonalisering

Der det foregående perspektivet søker å forklare beslutningsadferd ut fra egenskapene ved den formelle organisasjonsstrukturen, vektlegger det institusjonelle perspektivet verdier og meningsinnhold som forklarende faktorer (Perrow, 1986). Organisasjonsmedlemmene er mer enn mål-middelorienterte aktører i organisasjonens favør. Deres handlinger er meningsbærende og knyttet til identitet, tilhørighet og felles formål (March og Olsen, 2006). Sammen danner dette meningsbærende strukturer i organisasjonen som kan forklare, rettferdiggjøre og legitimere individenes adferd (ibid.).

En organisasjon er ikke bare et rasjonelt verktøy for å nå definerte mål. Den utvikler også en bestemt kultur som organisasjonsmedlemmene sosialiseres i, og styres av. Den amerikanske organisasjonssosiologen Philip Selznick (1957:17) beskrev denne utviklingen som institusjonalisering: “[...] ‘to institutionalize’ is to infuse with value beyond technical requirements of the task at hand”. Denne institusjonaliseringen innebærer at en organisasjonsidentitet blir skapt, hvor mål og prosedyrer blir gitt verdi og mening.

3.1.3 Oppsummering

I dette kapitlet har vi presentert to ulike systemperspektiver på organisasjonen, og hvordan individuell adferd kan forstås utfra disse. Det første betrakter individet som rasjonelt, men med visse kognitive begrensninger som kan avhjelpes av klare, organisatoriske strukturer. På denne måten kan organisasjonen hjelpe organisasjonsmedlemmene til å handle rasjonelt mot et felles mål. Her ble det også gitt en kort beskrivelse av det weberianske byråkratiet som en særlig rasjonell form for organisering. Det andre perspektivet betrakter individet som et sosialt vesen og tar utgangspunkt i at individet styres av mer enn bare formelle strukturer. Mennesket i organisasjonen er ikke bare rasjonelt og målbevisst, men også initiativrikt, verdiopptatt og identitetssøkende.

Christensen m.fl. (2009:52-53) fremmer en kroppsmetafor som kan illustrere forholdet mellom organisasjonen og institusjonen. Her representerer organisasjonen skjelettet, mens kjøttet og blodet representerer de institusjonelle trekkene som omslutter dette. Christensen m.fl. (2009) fremholder at begge disse elementene er viktige for at organisasjonen skal fungere godt. Det kan også bemerkes at mens de uformelle reglene primært er tilbakeskuende, er de formelle reglene mer fremadskuende (Christensen m.fl. 2009:55). Dette kan forstås som at både det formelle og uformelle er viktig å ta med i betraktning for å kunne forstå menneskers adferd i organisasjoner.

I det følgende vil vi presentere Michael Lipskys teori om bakkebyråkratiet. Innenfor dette teoretiske rammeverket forstår vi veilederen i NAV-kontoret som en bakkebyråkrat. Ansatte i bakkebyråkratiet må håndtere skjønnsbaserte dilemmaer i en spenningsfylt posisjon.

3.2 Bakkebyråkrati

Lipskys (2010) teori om bakkebyråkratiet omhandler klientorienterte ansatte i førstelinjen av offentlige tjenesteytende organisasjoner. Arbeidet disse individene utfører er preget av et paradoks: på den ene siden er det ofte høyst planlagt, i tråd med politiske mål og retningslinjer, og på den andre siden krever det improvisasjon og individuell oppmerksomhet. Det dreier seg om det tilsynelatende uforenelige målet om følgende: “[H]ow to treat all citizens alike in their claims on government, and how at the same time to be responsive to the individual case when appropriate” (Lipsky 2010:xxii). Dette paradokset ligger implisitt i betegnelsen bakkebyråkrati, der ”byråkrati” på den ene siden innebærer et regelsett og en

autoritetsstruktur, mens ”bakke” innebærer en nær kontakt med individene politikken er rettet mot, med en viss avstand til overordnede nivåer. Arbeidet til bakkebyråkraten er preget av ansikt-til-ansikts-kontakt med klienten. Å håndtere klientenes reaksjoner på deres beslutninger er en vesentlig del av arbeidet. Dette gjør bakkebyråkratens arbeid til noe fundamentalt forskjellig fra det tradisjonelle byråkratiske ideal, som vektlegger upersonlig beslutningstaking.

3.2.1 Om bakkebyråkratiet

Lipsky (2010) er særlig opptatt av hvordan ansatte i offentlige stillinger håndterer skjønnsmessige vurderingsdilemmaer i sitt møte med individuelle tjenestemottakere. Han ser skjønnsutøvelse som både et essensielt og karakteristisk trekk ved klientorienterte yrker i velferdsforvaltningen. Dette er som følger av at deres arbeid er av en slik art at det behøver individuell, skjønnsmessig vurdering. Individuelle tjenestemottakere danner et komplekst og uforutsigbart arbeidsgrunnlag som ikke tillater å bli redusert til programformater og håndtert kun ved hjelp av detaljrike regler og instruksjoner. Bakkebyråkratene må i sitt arbeid ta innover seg de menneskelige aspektene ved saken, noe som krever grundige betraktninger av den enkeltes situasjon.

Samtidig møter de restriksjoner i overordnede reglementer og retningslinjer som ikke kan fravikes i skjønnsutøvelsen. For å kunne holde bakkebyråkratene ansvarlige, hevder Lipsky (2010) at ledelsen vil benytte ulike verktøy for å redusere skjønnsrommet og begrense handlingsalternativene deres. Dette gjør de blant annet ved å utarbeide retningslinjer, instruksjoner og ulike former for prosedyrebeskrivelser. Dette kan både fungere instruerende og bidra til å standardisere bakkebyråkatenes respons. Disse kan allikevel ikke regulere prosess eller innhold på en utvetydig måte. Bakkebyråkraten er delegert betydelig myndighet til å forstå, fortolke og bruke disse i bestemte situasjoner. Det er i denne prosessen Lipsky hevder bakkebyråkratene iverksetter velferdspolitikken, ved at de setter de politiske målsetninger ut i livet. Gjennom å fatte beslutninger, etablere rutiner og utvikle teknikker for å håndtere usikkerhet og arbeidspress, ”produserer” bakkebyråkratene den offentlige politikken. De samlede individuelle skjønnsvurderingene danner en bestemt praksis, og legger grunnlag for endring av politikk i bestemte retninger. Hans hovedpoeng er at utfordringer som enorme arbeidsmengder, mangel nødvendige ressurser, samt anledning til å utøve en betydelig grad av skjønn, svekker samsvaret mellom overordnede politiske føringer og faktisk

politisk utøvelse. Lipskys observasjoner angår kollektiv adferd i offentlige organisasjoner og hvordan ansatte her erfarer det å arbeide i et bakkebyråkrati. Teorien berører forholdet og spenningen mellom individuelle hensyn på den ene siden, og byråkratiets likebehandlingsprinsipp og aversjon mot å favorisere enkeltsaker på den andre siden. I det følgende vil vi redegjøre ytterligere for noen sentrale strukturelle trekk ved bakkebyråkratenes arbeid. Dette fordi arbeidets bestemte natur, slik Lipsky ser det, danner grobunn for dilemmaer.

3.2.2 Bakkebyråkratenes arbeidsbetingelser

I følge Lipsky (2010) ligger det flere betingelser til grunn for bakkebyråkratenes arbeid. Én omhandler *mangelen på samsvar mellom arbeidsmengde og tilgang til ressurser*. Bakkebyråkratene står overfor eksepsjonelle store arbeidsmengder og fattet beslutninger på grunnlag av begrenset tid og informasjon. I tillegg håndterer de arbeid med betydelig uforutsigbarhet og kompleksitet.

En annen betingelse berører *målsetninger og prestasjonsmålinger*. Arbeidet til bakkebyråkratene kjennetegnes av motstridende og tvetydige mål. For det *første* kan individuelle, brukerorienterte mål stå i kontrast til mål om helhetlig samfunnsutvikling og sosiale endringer (“social engineering”). På den ene siden skal tjenestene fremme brukerens velferd, på den andre siden må ikke dette skape avhengighet eller eksempelvis svekke interesse for lavtlønnet arbeid. For det *andre* kan klientorienterte mål konfliktere med organisasjonssentrerte mål. Bakkebyråkratene befinner seg således i et spenningsfelt, der de er forventet å stå ansvarlige overfor to påvirkningskilder: organisasjonens preferanser og klientenes krav. På den ene siden skal bakkebyråkratene foreta individuelle vurderinger, på den andre siden skal de prosessere saker effektivt. For det *tredje* kan målkonflikter oppstå fordi bakkebyråkratene må forholde seg til rolleforventninger fra en rekke motstridende referansegrupper, som for eksempel kolleger, klienten og omgivelsene generelt. Når det gjelder prestasjonsmålinger, ligger det betydelige utfordringer i å måle prestasjon i bakkebyråkratiet. Utfordringene følger av at kvalitet ikke så lett lar seg operasjonalisere på bakgrunn av et uoversiktlig antall variabler som vanskeliggjør utforming av gode og tilstrekkelige kvalitetsindikatorer.

En tredje betingelse dreier seg om *klientenes status som ufrivillige*. Potensielle velferdsinntakere har velferdsbyråkratiet som eneste alternativ når de ikke har andre inntektskilder. Dette er en konsekvens av et tjenestemonopol.

Bakkebyråkratenes posisjon befinner seg i et spenningsfelt. På den ene siden ytes tjenestene *av* mennesker og *for* mennesker, noe som utgjør en menneskelig interaksjon preget av ansvar og omsorg. På den andre siden ytes tjenestene via et byråkrati som i større eller mindre grad holder brukeren på avstand for å ivareta likebehandlingsprinsipper. Førstnevnte er forankret i det Lipsky betegner som en “altruistisk myte”, begrunnet med at omsorgen er betinget. Det er forventet at bakkebyråkratene i sin tjeneste aktivt skal ivareta klientens interesser, og innta en rolle som advokat, snarere enn en passiv portvokter. Mennesker som søker seg til arbeid i offentlig tjenesteytende organisasjoner gjør dette ofte på bakgrunn av et ønske om å hjelpe, fordi det oppleves som meningsfullt (Sørensen i Byrkjeflot, 2008:20). Likevel vil bakkebyråkratene oppleve at de møter restriksjoner i dette arbeidet, der ønsket om å opptre altruistisk går på akkord med arbeidets struktur, og der ønsket om å fungere som advokat undergraves, selv der det er passende: *“The helping orientation of street-level bureaucrats is incompatible with their need to judge and control clients for bureaucratic purposes”* (Lipsky 2010:73).

3.2.3 Advokatrollen – en spenningsfylt posisjon

Bakkebyråkratene evner ikke fullt ut å ta på seg rollen som advokat og tale den enkelte klients sak, fordi de verken har kapasitet eller er gitt tilstrekkelig med tid og ressurser (Lipsky, 2010). For det andre kan det å fungere som klientens advokat gå på tvers av organisasjonens ønsker med hensyn til likebehandling og ressursbruk. Der for eksempel en advokat opererer ut fra en idé om ubegrenset ressurstilgang, vil organisasjonen sette ned foten av hensyn til forsvarlig drift. For det tredje har ikke bare bakkebyråkratene en forsvarsrolle, de skal også utvise dømmekraft vedrørende troverdighet og hvorvidt en klient kvalifiserer for hjelp og tjenester. Dette gir dem en rolle som både tjener og dommer på samme tid, noe Lipsky (2010) anser som et dilemma. Til slutt står advokatrollen i et dilemma av sosialt press. Rollen er ikke kompatibel med å skulle presentere klientens sak for andre medarbeidere eller andre instanser i byråkratiet som skulle komme til å overta saken.

3.2.4 “Bakkebyråkraters arbeid er fremmedgjort arbeid”

Videre peker Lipsky på at bakkebyråkratene risikerer å bli fremmedgjorte¹⁴ i sitt arbeid. Fremmedgjøring i denne sammenhengen omhandler arbeiderens forhold til sitt arbeid, nærmere bestemt beslutningsmyndighet, kontroll og innflytelse. Som følger av den relativt store graden av skjønnsbruk og nærhet til klienter, skiller betydningen av bakkebyråkratens fremmedgjøring seg fra samlebandsarbeiderne, som begrepet tradisjonelt sett har rettet seg mot. Bakkebyråkratene blir eksponerte for menneskelig variasjon i arbeidet og har gjerne nære kollegiale forhold, på tross av at de ofte utfører arbeidet sitt på egenhånd.

Lipsky peker imidlertid på flere aspekter ved deres arbeid som fungerer fremmedgjørende. Ett aspekt spiller videre på dilemmaet knyttet til advokatrollen og bakkebyråkratenes vanskeligheter med å opptre som medmennesker. Et annet aspekt er at de er gitt et mandat til og ansvar for å opptre som hjelpere, samtidig som de underliggende betingelsene gjør det vanskelig for dem å fullbyrde dette. Bakkebyråkratene bruker betydelig tid på å dekke over utilstrekkelighet i tjenestene og gi omverdenen et inntrykk av at de eksisterer for å hjelpe dem som trenger det, for at organisasjonen skal fremstå som lydhør overfor klientene.

For det første er bakkebyråkratene fremmedgjorte fra *produktet*, her klientene. De arbeider ofte kun med deler av et endelig ”produkt”. De kan bare ta innover seg deler av det hele mennesket i en kategoriseringsprosess, på tross av at de føler seg forpliktet til å se hele mennesket. For eksempel kan de kun ta innover seg klientens konkrete begrensninger og muligheter, men ikke følelser. I tillegg jobber de kun med deler av prosessen, grunnet byråkratiske hensyn: *“In the name of efficiency, convenience, or optimal utilization of resources the world of social services has become more and more specialized”* (Lipsky 2010:77). Denne spesialiseringstendensen mener Lipsky (2010) ofte kommer med en pris, eksempelvis fare for dobbeltarbeid.

For det andre peker Lipsky (2010) på mangel på kontroll over arbeidets *utfall* som fremmedgjørende. Som følger av spesialiseringen, vil bakkebyråkratene ofte ikke ha oversikt over hele “produksjonsprosessen”. De har ikke kontroll over ressursene i organisasjonen de jobber for, og de “prosesserer” ofte mennesker som senere skal overføres til andre byråkratier som ferdigstiller saken. Til tross for at bakkebyråkratene både ser på seg og anses av andre som problemløsere, vil ofte ikke problemene de håndterer la seg løse fullstendig. Dette

¹⁴ Begrep fra Karl Marx. Se Lipsky side 75-76 om hvordan det skiller seg fra den klassiske betydningen.

gjelder spesielt for velferdsorganisasjoner hvis primære formål er å forandre velferdsmottakeren, men slik Lipsky sier det: "*People do not stay fixed*". Mangel på samsvar mellom ønskelige mål og muligheten for å nå dette målet, kan føre til at bakkebyråkraten opplever mangel på kontroll over situasjoner det er meningen de skal ha kontroll over. Jo mer dette er tilfelle, jo mer fremmedgjorte blir bakkebyråkratene.

For det tredje har ikke bakkebyråkraten fullstendig kontroll over *arbeidsgrunnlaget og -betingelsene*. Uansett hvor mye de ønsker det, får de ikke fullt og helt nyttiggjort seg av sin kompetanse, dels fordi arbeidsbetingelsene ikke nødvendigvis tillater effektiv samhandling med klienten, dels fordi klienten som oppsøker bakkebyråkratiet har et liv utenfor, som ikke bakkebyråkraten vil kunne påvirke.

For det fjerde og siste har ikke bakkebyråkraten kontroll over sitt *arbeidstempo*. Arbeidet deres er i stor grad preget av uforutsigbarhet, noe som vanskeliggjør perfekt planlegging. Lipsky hevder at fremmedgjort arbeid vil føre til arbeidsmishandling, noe som igjen påvirker engasjement og forpliktelser overfor både organisasjonen de arbeider for, og klientene.

3.2.5 Håndteringsmekanismer

At bakkebyråkratenes arbeid involverer et skjønnsmessig paradoks mellom likebehandling og individuell behandling, får som konsekvens at de i praksis må prosessere mennesker utfra rutiner, stereotypier og andre håndteringsmekanismer som letter arbeidet.

Den generelle ideen om å forstå beslutninger som fattet på bakgrunn av satisfiering, heller enn perfekt rasjonalitet og optimale løsninger, er noe Lipsky (2010) også anerkjenner. Han legger likevel vekt på at det ikke bare er beslutningene som skal fungere tilfredsstillende, men også de mentale og organisasjonsmessige prosessene. For å forstå bakkebyråkratiet, er det derfor nødvendig å undersøke rutiner og håndteringsmekanismer bakkebyråkraten utvikler, for å kunne takle utfordringer og tvetydighet. Slik Lipsky (2010) ser det, er alle bakkebyråkrater opptatte av å forsøke å gjøre en god jobb til tross for utilstrekkelige ressurser, tvetydige mål, begrenset kontroll og andre demotiverende omstendigheter. Lipsky fremmer en rekke håndteringsmekanismer som oppstår på bakgrunn av slike utfordringer. Vi fokuserer her på håndteringsmekanismer som bakkebyråkraten og bakkebyråkratiet utvikler for å kunne yte tjenester for klientene, det Lipsky (2010) betegner som "the client-processing mentality".

Håndteringsmekanismer relatert til arbeid

Én håndteringsmekanisme handler om bakkebyråkratenes forsøk på å modifisere sine målsetninger og avgrense sitt arbeid for bedre å samsvare disse med den handlingskapasiteten de har tilgjengelig. Byråkratiets arbeidsspesialisering og den effektiviseringen dette muliggjør, er noe Lipsky (2010) hevder kan avgrense bakkebyråkratenes fokus. Slik får de også muligheten til å utvikle ferdigheter og ekspertise innenfor komplekse arbeidsfelt.

En annen håndteringsmekanisme bakkebyråkratene utvikler, er å modifisere autoritetsomfanget sitt selv. Dette gjør de blant annet ved strengt å følge gjeldende regler og unnskylde seg overfor klienten ved å vise til lovverk. Dette både beskytter bakkebyråkraten mot press fra klienter og mot å måtte konfrontere sin egen utilstrekkelighet som tjenesteyter. Reglene i organisasjonen som spesifiserer formelle prosedyrer kan således være med på å redusere spenninger. Rutiner er også noe bakkebyråkratene selv utvikler for å forenkle sine arbeidsoppgaver (Lipsky, 2010). I følge Lipsky representerer slik rutiner ikke bare effektiviseringsverktøy, men også noe bakkebyråkratene opplever som en nødvendighet i arbeidet sitt (Lipsky, 2010).

En tredje håndteringsmekanisme går ut på at bakkebyråkratene øker sitt skjønnsomfang for å beskytte seg mot rigiditet i byråkratiet. Lipsky (2010) hevder dette vil komme noen klienter til gode mer enn andre. Bakkebyråkraten kan for eksempel ta i betraktning uformelle, men sannsynlige konsekvenser av sine handlinger og som følge redefinere arbeidet sitt ut fra dette.

Håndteringsmekanismer relatert til klienter

Bakkebyråkratene forenkler sine klienter mentalt. Å gruppere klientene i mentale kategorier, er en psykologisk nødvendighet¹⁵. Dette kan gå på tvers av byråkratiets målsetning om likebehandling. Håndteringsmekanismen kan minske spenning som grunner i utfordringen med å håndtere klientene i tråd med tjenesteidealer. Bakkebyråkratene evner kun å følge arbeidsidealene i relativt få saker, slik at den hjelpen de yter overfor noen ikke kan ytes overfor alle. Lipsky (2010) mener dette spesielt gjelder klienter som virker mest mottagelige for hjelp og de klientene som gir bakkebyråkratene mulighet til å gjøre en god jobb, som de kan speile sine evner og ferdigheter i.

¹⁵ I psykologien omtales dette som kognitiv økonomisering. Begrepet *kognitiv økonomi* refererer til kognitive prosessers tendens til å minimere energi- og ressursbruk (Colman, 2014).

4 METODE

Vår problemstilling retter seg mot *opplevelser* NAV-veiledere har av arbeidet sitt. Det blir derfor nødvendig å ta hensyn til det sosiale, kontekstuelle og meningsskapende hos veilederne, noe som kan oppnås gjennom en kvalitativ tilnærming. Fremgangsmåtene i den kvalitative tilnærmingen er kjennetegnet av å være gradvis fremvoksende og formet av forskerens erfaringer med å samle inn og analysere dataene (Creswell, 2013:22). Nedenfor beskriver vi den kvalitative tilnærmingen nærmere. Deretter beskriver vi hvordan vi foretok utvalg av informanter og samlet informasjon og data, samt hvordan dette ble bearbeidet, analysert og kvalitetssikret. Videre følger en kritisk refleksjon av valgene og vurderingene våre. Til slutt vil vi presentere forskningsetikk og de moralske avveiningene vi tok underveis i arbeidet.

4.1 Kvalitativ og eksplorerende tilnærming

Et sentralt trekk ved kvalitative metoder er at de innebærer fleksible forskningsopplegg (Thagaard, 2013:31). En kvalitativ tilnærming dreier seg om å oppdage nyanser og dybde basert på et lite utvalg analyseenheter (Jacobsen 2010:62). Creswells (2013) forståelse av den kvalitative forskningsmetoden er et godt utgangspunkt når vi skal plassere vår forskning. I følge Creswell (2013:44) starter kvalitativ forskning med antagelser og bruk av teoretiske rammeverk. Dette gir grunnlag for å utvikle forskningsspørsmål som har til hensikt å fange om meningen individer eller grupper gir sosiale eller menneskelige problemer. Vi hadde en antagelse om at veilederrollen i NAV befinner seg i et spenningsfelt og hadde noe kjennskap til Michael Lipskys teori om offentlig tjenesteyteres dilemma. Vi tok imidlertid ikke direkte bruk av denne teorien i vårt møte med informantene, men brukte den som inspirasjon for problemstillinger sammen med annen empiri og litteratur vi hadde kommet over. Hvordan brukerorienterte ansatte i NAV-kontor håndterer spenningsfeltet vi antar de befinner seg i, er lite forutsigbart. Vi ønsket å være åpne og sensitive for uventede forhold i vårt møte med informantene, fremfor å ta utgangspunkt i teoretiske, forhåndsdefinerte begreper.

Andre sider ved den kvalitative tilnærmingen er at datainnsamlingen foregår i en naturlig setting og er sensitiv overfor individene og stedene som studeres (Creswell 2013:45). Hvordan mennesker forstår og fortolker en gitt situasjon, er én hensikt med den kvalitative tilnærmingen (Jacobsen 2005:131), der forskeren under hele forskningsprosessen fokuserer på

å lære hvilken mening informantene tillegger problemet (Creswell, 2013:47). Creswell (2013:45) hevder den kvalitative tilnærmingen kjennetegnes av komplekse resonnementer med rot i både induktiv og deduktiv logikk. Førstnevnte fordi forskeren bygger sine mønstre, kategorier og temaer fra bunnen ved å organisere data i mer og mer abstrakte informasjonsdeler. Sistnevnte fordi forskeren bygger temaer som kontinuerlig sjekkes mot dataene (Creswell, 2013:45). Her kommer også teoretiske betraktninger inn. Kvalitative forskere søker å utvikle et komplekst bilde av forskningsproblemet og å identifisere de mange faktorene som er involvert i en situasjon (ibid.:47). Når vi underveis har kommet inn på samtaleemner som informanten knytter til problemstillingen, men som vi ikke har inkludert, har vi latt dem snakke. Slik har det også blitt en fyldig og mangefasettert analyse. Et annet viktig aspekt ved kvalitativ forskning er at den bygger på forskerens *refleksivitet* (ibid.). Dette innebærer en rollebevisstgjøring der forskeren ”posisjoner seg” i studien og gir seg til kjenne for leseren.

4.2 Gjennomføring av studien

4.2.1 Utvalg og tilgang

Utvelgelsesfasen viste seg å være utfordrende. Innledningsvis tok vi direkte kontakt med flere NAV-kontor i Oslo-området. Da responsen uteble, rådførte vi oss med en bekjent i NAV Rogaland som anbefalte oss å gå via kommunikasjonsrådgivere i fylkeslinjen. Vi ble fortalt av disse ville ha kjennskap til hvilke NAV-kontor det ville være mest hensiktsmessig å opprette kontakt med. I tillegg kunne de peke oss i retning av NAV-kontor med mest ressurser og kapasitet til å åpne for rekruttering av informanter. Rekrutteringsutfordringen bestod i at NAV-kontorene opplevde spesielt høyt arbeidspress i denne perioden. Årsaker og hensyn som måtte tas i denne forbindelse kommer vi nærmere inn på i avsnitt 4.4. om etiske refleksjoner.

Etter avslag fra tre fylkeskommuner på Østlandet, fikk vi tilgang i NAV Rogaland, takket være vår bekjent. Vedkommende henviste oss til kommunikasjonsrådgiveren i NAV Rogaland, som etter klarsignal fra ledelsen kontaktet ulike NAV-kontor og gav oss kontinuerlig tilbakemelding om muligheter. Vi opplyste kommunikasjonsrådgiveren om at vi ønsket å komme i kontakt med veiledere innen langtidsoppfølging, fortrinnsvis innenfor arbeidsavklaringspenger. Det var også ønskelig at de hadde vært i stillingen over noe lengre tid.

Kommunikasjonsrådgiveren opptrådte som en portvakt som ga tilgang til informanter (Miller og Bell, 2002: 55) og som assisterte oss i henvendelsen mot NAV-kontorene. Vi mottok navn, telefonnummer og e-postadresse til hver informant som hadde samtykket til å delta, for å avtale tid og sted for intervju. Informanter fra tre NAV-kontor samtykket til deltakelse i forkant av studien.

Vi rekrutterte også øvrige informanter under opphold i feltet, hvorav to av dem tilhørte et fjerde NAV-kontor. På grunn av deres posisjon som tillitsvalgte, var det ikke nødvendig å rekruttere dem formelt gjennom ledelsen i NAV. De var relevante å rekruttere, ikke bare fordi de representerte målgruppens interesser, men også i kraft av at de hadde veiledningsarbeid som del av arbeidet sitt. Deres personlige fortellinger og erfaringer ville derfor være vel så relevante som de øvrige veiledernes. Gjennom nettverksrekruttering kunne vi i større grad fortløpende ta hensyn til feltet som ble studert, og rekruttere informanter på bakgrunn av henvisninger og anbefalinger, noe som i økende grad gjorde oss kritiske til hvem som kunne være relevante å prate med.

Vår form for rekruttering faller innenfor flere samplingstrategier. For det første tok vi utgangspunkt i det Gobo (2004:99) kaller ”det emblematiske kasuset”, det vil si et case med et fåtall typiske kjennetegn. I vår sammenheng søkte vi veiledere med lengre erfaring innenfor langtidsoppfølging og arbeidsavklaringspenger. Dette fordi veilederne innen dette området deler saksbehandlingsansvar med forvaltningsenheten, samtidig som veilederen jobber tett med brukeren gjennom oppfølging. Her hadde vi en antagelse om et mulig spenningsfelt. Dette utgjør også et strategisk utvalg i det at vi velger informanter med egenskaper eller kvalifikasjoner som er strategiske med hensyn til problemstilling og dens teoretiske grunnlag (Thagaard, 2013:60). For det andre rekrutterte vi opportunistisk (Creswell, 2013:158), der vi utnyttet det uventede og grep muligheten da nye informanter ”bød seg frem”.

Sammenlagt ble vårt utvalg bestående av totalt syv informanter, hvorav alle utfører veilednings- og oppfølgingsarbeid i lokale NAV-kontor i Rogaland. Det er her snakk om veiledere i andre ledd i NAV-kontoret, altså ikke mottak, og som beskjeftiger seg primært med arbeidsavklaringspenger som ytelse. Flere av informantene hadde likevel erfaring fra flere ytelsesområder, deriblant sykepenger. To av informantene hadde sykepenger som sitt primære arbeidsområde, men hadde kjennskap til arbeidsavklaringspenger på grunn av at de hadde jobbet lenge i organisasjonen. Vi hadde spesielt ytre ønske om å få kontakt med informanter med lang fartstid. Vi fikk imidlertid både informanter med lengre fartstid (les: før

NAV-reformen) og informanter som har tiltrådt sin stilling i NAV etter reformen. Når det gjelder deres eventuelle organisasjonsbakgrunn fra før NAV-reformen, var de fleste med lang fartstid fra tidligere Trygdeetaten, men noen kom også fra tidligere Aetat. I tillegg kom veilederne fra NAV-kontor på ulike steder og av noe ulik størrelse.

Av disse syv var tre informanter i tillegg fagledere, og to var tillitsvalgte. Informantene stammer fra fire ulike NAV-kontorer, fordi vi ønsker å belyse variasjon i utvalget. Tabellen i figur 3 viser en oversikt over utvalget vårt, og hvilke roller de enkelte har. Bokstavene indikerer hvilket NAV-kontor de ulike informantene kommer fra.

Figur 3: Informantoversikt.

Veileder	Tillitsvalgt	Fagleder
X		X
X		
X		
X	X	X
X		
X	X	
X		X

I våre funn og vår analyse har vi funnet det hensiktsmessig å skille mellom veilederes og faglederens utsagn. Dette fordi sistnevnte som en formell stillingsposisjon, er forventet å inneha mer faglig kompetanse enn ordinære veiledere, og fordi de innehar noe forskjellige roller. Dermed kan de ha ulike tilnærminger og opplevelser av sin posisjon. De to tillitsvalgte vil i funnene omtales som veileder og fagleder. Vi finner det ikke hensiktsmessig å vektlegge deres rolle som tillitsvalgt, da vi opplevde at den ene tillitsvalgte snakket på bakgrunn av sin rolle som veileder, mens den andre tillitsvalgte snakket på bakgrunn av sin rolle som fagleder. Vi skiller heller ikke mellom kjønn eller alder, da vi ikke anser dette som relevant for å besvare oppgaven. Vi har videre valgt å ikke legge vekt på deres tidligere organisasjonsbakgrunn i NAV, fordi vi ikke har til hensikt å undersøke endringsaspektet fra før til etter NAV-reformen. Til slutt har vi valgt å ikke skille mellom utsagn tatt fra gruppeintervjuet og tatt fra et personlig intervju

4.2.2 Kvalitativt forskningsintervju

Vi gjennomførte kvalitative, semi-strukturerte dybdeintervjuer, hvor vi begge var tilstede på samtlig. Det kvalitative forskningsintervjuet defineres som “[...] *et intervju som har som mål å innhente beskrivelser av den intervjuedes livsverden, med henblikk på fortolkning av de beskrevne fenomenene*” (Kvale, 1997:21). “Semi-strukturert” refererer til at samtalen er strukturert i den grad den har fokus på bestemte temaer som forskeren på forhånd har valgt ut (Dalen, 2004:29). Ett av intervjuene foregikk av ressursmessige grunner gjennom videokonferanse. To av de totalt syv informantene ble intervjuet sammen, som et gruppeintervju.

Informasjon og samtykke i forkant

Alle informantene ble før intervjuet informert om masterprosjektets tema, hvordan behandlingen av opplysninger og data skulle foregå, at samtalen ville bli tatt opp på bånd og at de stod fritt til å trekke seg når de måtte ønske det. Vi hadde på forhånd utarbeidet en skriftlig samtykkeerklæring¹⁶, som vi sendte som vedlegg via e-post før de mer planlagte intervjuene, for at informantene kunne få tid til å lese gjennom den på egenhånd. I denne henvendelsen ble informanten bedt om å tenke på én konkret sak der ansvarsdelingen opplevdes som spesielt utfordrende, som kunne brukes som eksempel under intervjuet. Samtykkeerklæringen medbrakte vi i to eksemplarer på intervjuet. Den ble underskrevet av oss så vel som informanten før oppstart.

Intervjuguide og struktur

I forkant av intervjuene utarbeidet vi en relativt strukturert, men fravikelig intervjuguide¹⁷. Temaene og spørsmålene i intervjuguiden var direkte og indirekte knyttet til problemstillingen, gjennom operasjonalisering av forskningsspørsmålene. Vi gjennomgikk intervjuguiden punkt for punkt for forsikre oss om at spørsmålet kunne bidra til å gi svar på forskningsspørsmålene. Samtidig forsøkte vi å operasjonalisere dem på en måte som ikke skulle tillate styring av informantens meninger og utsagn. Dette ble gjort gjennom åpne formuleringer som ikke skulle virke ledende eller verdiladede. I praksis var det svært få av de

¹⁶ Se vedlegg I: Informasjonsskriv.

¹⁷ Se vedlegg II: Intervjuguide

konkrete formuleringene som ble brukt, da samtalen som regel gikk av seg selv og det ble likevel god tematisk flyt.

Lydbånd, lokale og varighet

Intervjuene fant sted på reserverte møterom på informantenes egne NAV-kontor. Alle ble tatt opp på bånd, noe samtlige informanter samtykket til. På tross av at diktafonen ble plassert synlig på bordet mellom oss, virket det som om bevisstheten rundt diktafonens tilstedeværelse etter hvert ble mindre.

Én-til-én-intervjuene varte mellom 50 og 60 minutter hver. Dette oversteg våre forventninger om 30-45 minutter som antydnet i informasjonsskrivet og kan tyde på at informantene syntes det var interessant å bidra. Gruppeintervjuet skilte seg enda mer ut, med en varighet på 1,5 time.

Gruppeintervjuet

De to informantene fra det fjerde NAV-kontoret ble intervjuet sammen. I utgangspunktet var det planlagt at vi bare skulle intervjuer en av dem. Vedkommende stilte spørsmål om en kollega også kunne delta. Vi takket ja til dette, da det virket som de begge hadde mye på hjertet. Da gruppeintervjuet var uplanlagt, mottok de ikke informasjonsskriv i forkant, men ble heller informert om prosjektet muntlig før de samtykket.

Det bør nevnes at dette intervjuet var generelt mindre strukturert enn de øvrige intervjuene. Informantene spilte en større rolle i forbindelse med tematikk og flyt, da de i stor grad kommenterte og spilte videre på hverandres utsagn. Det var liten grad av uenighet mellom dem, så vi fikk tidvis inntrykk av at de spilte på lag.

Videokonferanseintervjuet

I ett av intervjuene så vi oss nødt til å benytte videokonferanseutstyr, da NAV-kontoret denne veilederen var ansatt i lå noe avsides fra de andre. På grunn av begrenset med tid og ressurser, anså vi dette som en god løsning. Utstyret og lokalene fikk vi disponere fra NAV Rogaland. Det var velkjent for informanten å bruke video som konferansemetode.

Fordelen med videokonferanseintervju, til forskjell fra telefonintervju, er at man kan observere hverandres kroppsspråk. Det var ikke noe merkbart, teknisk støy som virket forstyrrende.

Oppgavefordeling i intervjusituasjonen

I intervjusituasjonen roterte vi på rollene. I utgangspunktet fordelte vi oppgavene mellom oss hvor den ene hadde hovedansvar for å stille spørsmål, mens den andre noterte og skulle sikre at intervjuguiden ble gjennomgått. I praksis fant vi ut at den som noterte, også kunne sørge for å stille relevante oppfølgingsspørsmål underveis. Vi opplevde at samarbeidet fungerte svært godt.

4.2.3 Behandling og analyse av data

Transkribering

Vi lyttet til og transkriberte intervjuene fortløpende, både for å se etter forbedringspotensial i utførelsen og diskutere inntrykk. Vi transkriberte relativt detaljert og inkluderte sukk, betoning og lignende, for å unngå at fyldig meningsinnhold skulle gå tapt. Allikevel gjorde vi par inngrep i transkriberingsprosessen. For det første kodet og anonymiserte vi fortløpende de utsagn og detaljer som kunne avsløre identiteten til vedkommende. For det andre ble transkripsjonene formulert til bokmål. Da en av oss er fra Stavanger fikk vi også forsikret oss om riktig forståelse av dialekten.

I oppgaven har valgt å inkludere en del illustrerende sitater, fordi vi mener at en ren gjenfortelling av mange av poengene, ikke ville fått frem den styrken og følelsen i det som ble sagt. Sitatene har imidlertid blitt bearbeidet noe for å gjøre det mer behagelig å lese. Blant annet har vi utelatt gjentakende “liksom”, “eh”, “på en måte”, og begynnelse på setninger som informanten selv rettet på og omformulerte mer forståelig. Våre endringer har etter våre vurderinger ikke svekket meningsinnholdet i utsagnene, og således har vi ivaretatt dataenes reliabilitet (Thagaard, 2013:227).

Analyseprosessen

Vi begynte å strukturere datamaterialet gjennom grovsortering. Sammen lyttet vi til opptakene mens vi leste gjennom transkripsjonene. Slik forsikret vi oss om korrekt gjengivelse. Underveis noterte vi de mest sentrale poengene, samt tilhørende informantkoder for å finne tilbake til den rette transkripsjonen. I tillegg knyttet vi gjentakende poenger på tvers av intervjuene. Over tid utkrystalliserte det seg overordnede temaer og poenger som skapte utgangspunkt for kategorier. Kategoriene i analysen var derfor ikke forhåndsdefinerte, i forkant av datainnsamlingen, men ble utarbeidet i løpet av analyseprosessen. For å ivareta konteksten av utsagnene, gikk vi kontinuerlig tilbake til transkripsjonene de stammet fra. Vi søkte også opp beslektede ord for å sikre at ikke viktige poenger gikk tapt.

4.3 Kritiske refleksjoner: forskningens kvalitet og troverdighet

4.3.1 Begreper for forskningens kvalitet og troverdighet

Vi vil her diskutere spørsmål relatert til forskningens grad av reliabilitet, validitet og generaliserbarhet. Disse begrepene bygger på en naturvitenskapelig tenkemåte hvis grunnsyn kan være uforenelig med den kvalitative forskningen i samfunnsvitenskapen. Dalen (2004) har pekt på behovet for en egen terminologi i kvalitativ forskning for de klassiske begrepene validitet og reliabilitet. Vi har imidlertid valgt å basere oss på de tradisjonelle begrepene, men med et meningsinnhold som er mer forenelig med den kvalitative forskningstilnærmingen.

Reliabilitet handler om forskningens pålitelighet. I kvalitativ forskning kan begrepet få en annen betydning enn den klassiske som ofte refererer til studiens repliserbarhet (Thagaard, 2013:202). Repliserbarhet innebærer at fremgangsmåten forskeren benytter ved innsamling og analyse skal nøyaktig kunne etterprøves av en annen forsker (Dalen, 2004:103). Høy grad av repliserbarhet betyr at forskeren som tar i bruk de samme metodene også vil komme frem til samme resultat. Repliserbarhet bygger på et forskningsideal om at relasjonen mellom forsker og forskningsobjekt er nøytral (Thagaard, 2013:202), noe som er vanskelig i kvalitative studier med nærhet til forskningsobjektet. For å styrke reliabiliteten i kvalitative data, kan forskeren blant annet beskrive de enkelte ledd i forskningsprosessen (Dalen, 2004:103). Å argumentere for reliabilitet innebærer at forskeren åpent og aktivt tar stilling til

datainnsamlingens kontekst, relasjon til forskningsdeltakere og forskningsprosjektets prosess og fremgang (Thagaard, 2013:203).

Validitet handler om i hvilken grad studien undersøker det den er ment til å undersøke (Kvale, 1997:165). Kvale (1998:167) peker på tre aspekter ved validering som *forskningshåndverk*. Det første innebærer å kontrollere, reflektere og kritisk vurdere sine egne tolkninger og perspektiv. Det betyr å spørre seg om de tolkningene man har kommet frem til er gyldige relativt til den virkeligheten man har studert (Thagaard, 2013:205). Det andre aspektet handler om å stille spørsmålene om “hva” (undersøkelsens fokus) og “hvorfor” (formålet), før “hvordan”(metoden) for å kunne fastsette funnenes gyldighet (Kvale, 1997:165). Det betyr at datainnsamlingsmetodene må være tilpasset den aktuelle undersøkelsens mål, problemstillinger og teoretisk forankring (Dalen, 2004:107). Det tredje aspektet innebærer å teoretisere omkring de undersøkte fenomenenes natur. For å kunne avgjøre om en metode undersøker det den er ment til å undersøke, så må forskeren ha en teoretisk oppfatning om det som skal undersøkes.

En annen måte å kritisk vurdere et forskningsarbeid på, er å se på graden av *generaliserbarhet*, eller *overførbarhet* (Moses og Knudsen, 2012; Thagaard, 2013:208). Dette innebærer å se på hvorvidt tolkningene som skjer innenfor et prosjekt også kan ha relevans i andre sammenhenger enn det som studeres. Tradisjonelt har man sett på *representativiteten* i utvalget som den viktigste indikatoren for grad av generaliserbarhet i forskning (Gobo, 2004). I sammenheng med kvalitative studier har imidlertid overførbarhet som begrep, i større grad blitt brukt der det er snakk om å kunne generalisere funn (ibid.). Her er det *fortolkningene* som gir grunnlag for overførbarheten (Thagaard, 2013:210). I følge Lincoln og Guba (1985:124) er graden av overførbarhet en funksjon av likheten mellom to kontekster. En vurdering av overførbarhet fordrer informasjon om begge kontekstene. Da er det avgjørende at forskeren sørger for tilstrekkelig informasjon om konteksten til en studien, slik at den som skal vurdere kan legge denne informasjonen til grunn.

4.3.2 Utvalg og tilgang

Vårt utvalg bestod som nevnt av syv informanter fra totalt fire ulike NAV-kontor i Rogaland. Til tross for at vi i hovedsakelig søkte etter informanter med lengre erfaring innenfor langtidsoppfølging og arbeidsavklaringspenger, fikk vi informanter med ulik grad av erfaring. Heller ikke alle hadde arbeidsavklaringspenger som sitt arbeidsområde. Det viste seg

imidlertid at det var en fordel med variasjon i utvalget da det ble mulig å få et fyldigere bilde. Vår interesse lå i utfordringer veilederne møter i sammenheng med delt saksbehandlingsansvar. Dessuten var samtlige i utvalget relevante fordi de har nærkontakt med bruker over potensielt lengre tid. Det er derfor ikke selve ytelsen og de prosesser den innbefatter som er interessant, men hvordan en veileder opplever dette arbeidet og ansvarsdelingen. Dessuten har NAV hatt stort fokus på generalistkompetanse i NAV-kontorene, slik at mange veiledere vil ha kunnskap om flere ytelsesområder enn kun ett. Videre anser vi det ikke som metodisk problematisk å snevre vårt utvalg inn på et relativt begrenset geografisk område, dels fordi det dreier seg om en riksdekkende organisasjon, og dels fordi NAV-kontor uansett forholder seg til sentraliserte forvaltningsenheter spredt over hele landet.

Utvalget på syv informanter er ikke representativt for alle veilederne i NAV Norge. Thagaard (2013:65) hevder imidlertid at representativitetsprinsippet, slik det er brukt i kvantitative studier, er lite relevant i kvalitative studier. Det avgjørende her er at utvalget er egnet til å besvare problemstillingen. Et relevant prinsipp er at antall informanter ikke bør overgå forskerens kapasitet til å utføre omfattende analyser, da slikt arbeid er både tid- og ressurskrevende. Hvorvidt vi har oppnådd tilstrekkelig med data kan fortløpende vurderes utfra ideen om et “metningspunkt” (ibid.). Dette vil si at forskeren opplever å nå et punkt hvor det å studere flere enheter ikke nødvendigvis vil gi ny forståelse av fenomenet. Vi identifiserte et metningspunkt da poengene ble gjentakende og vi oppnådde en forståelse som muliggjorde besvarelse av problemstilling.

For å få tilgang til informanter, ble det nødvendig å rekruttere gjennom fylkesnivå. Som tidligere nevnt assisterte kommunikasjonsrådgiveren oss i henvendelsen ut mot NAV-kontorene. Som portvakt fikk vedkommende dermed oppgaven å formidle vår forespørsel videre til lederne i NAV-kontoret. Det har blitt pekt på at portvakter som ikke nødvendigvis har offisiell, formell autoritet til å åpne for tilgang, likevel kan ha stor innflytelse (Lincoln og Guba, 1985:252). Nøkkelen til tilgang ligger nesten alltid hos flere portvakter, både formelle og uformelle (ibid.). På bakgrunn av sin innflytelse, både formell og uformell, kan det tenkes at portvaktene kan påvirke informasjonsinnhold og hvordan forskningsprosjektet blir formidlet til deltakerne.

Det å rekruttere informanter gjennom arbeidsgiver kan med andre ord medføre en bias knyttet til hva slags informanter utvalget faktisk består av, når disse er håndplukket av NAV selv. Det

kan derfor hende at NAV Rogalands interesser har fått spille inn i vår forskning. Vårt inntrykk er imidlertid at de vi var i prat med i NAV Rogaland, syntes det var spennende å bli sett på med nye, “objektive øyne” og uttrykte en interesse for hva vi kunne komme til å finne ut. I tillegg foreligger det en mulighet for at kontorleder kan ha håndplukket informanter basert på ønsket inntrykk av kontoret. Dette forsøkte vi å unngå ved å være konkrete på ønskede karakteristikk hos informantene, slik at valgmulighetene ikke var så mange.

4.3.3 Intervjuet

Det kvalitative intervjuet kan forstås på to måter (Thagaard, 2013). På den ene siden representerer det en sosial interaksjon som har betydning for utviklingen av forskerens kunnskap om informantens erfaringer. På den andre siden representerer det informantens egen forståelse av erfaringer og opplevelser. Nedenfor reflekterer vi over hvordan den sosiale interaksjonen mellom informanten og oss som forskere kan ha fått betydning for våre funn.

Informasjon og samtykke i forkant

Som nevnt, sendte vi de fleste¹⁸ informantene en e-post 24 timer i forkant av intervjuet, med oppfordring til å tenke på konkrete saker som har vært utfordrende. I den grad at dette påvirker informantenes forventninger til hva intervjuet skulle ha til hensikt å belyse, kan være kritikkverdig. For mye informasjon om studiens formål kan ha innvirkning på informantenes adferd (Thagaard, 2013:26). Vår antagelse om at de møter utfordringer, kan overskygge det reelle bildet. Informantene kan holde tilbake informasjon om andre viktige aspekter eller bli påvirket av vår oppfattelse av deres arbeid. Dersom det de holder tilbake veier tungt i deres virkelighetsoppfattelse om sitt arbeid sammenlignet med våre antagelser, så blir dette et validitetsproblem.

Vi valgte allikevel å sende e-posten fordi det kan være vanskelig å finne konkrete eksempler på stående fot. Dette fikk vi bekreftet i møte med informanter som ikke mottok e-posten eller ikke hadde sett eller lest den. I tillegg skulle e-posten fungere som en påminnelse om intervjuavtalen. Fordi vi avtalte intervjuene relativt lang tid i forveien, kan mye ha skjedd og avtaler blitt glemt. Siden vi hadde begrenset med tid i regionen, hadde vi ikke råd til å miste informantene våre gjennom misforståelser og kommunikasjonssvikt. I ett tilfelle, hadde

¹⁸ Dette gjelder ikke de informantene som ble rekruttert fortløpende i feltet.

informanten glemte avtalen med oss, men fikk omrokkert på andre avtaler takket være vår påminnelse og intervjuet ble gjennomført i tide.

De positive konsekvensene ble veid opp mot de potensielle negative konsekvensene, og valget var bevisst. Vi fikk ikke inntrykk av at denne henvendelsen påvirket informantenes svar i særlig grad, da de fleste jevnlig understrekte at utfordringer relatert til ansvarsdelingen ikke var et utstrakt og hyppig problem. Vi opplevde at informantene syntes det var enklere å beskrive hva som *kunne* være utfordrende ved å ha et konkret og på forhånd uttenkt eksempel å vise til.

Spørsmålene i intervjuet

I selve intervjuprosessen er det flere “feller” forskeren bør være bevisst på. Én felle er ledende spørsmål. Dette er en kjent problemstilling i intervjuer, og en bør derfor være bevisst på virkning av dette. Til tross for at vi var svært bevisste på dette, stilte vi flere direkte og tildels ledende oppfølgingsspørsmål underveis. Vi fikk imidlertid ikke inntrykk av at de hadde en direkte ledende effekt på svarene deres, da de ofte avviste påstandene våre i spørreform. De virket klare i sine meninger. De ledende spørsmålene våre ble ofte til klargjørende svar. Dette er noe Kvale (1997:96-97) peker som en potensielt verdifull faktor i det kvalitative intervjuet. Slik han ser det kan ledende spørsmål fungere verifiserende for forskerens tolkninger av informantenes utsagn. Dette kan derfor *styrke* intervjuvarenes reliabilitet, snarere enn å svekke den (ibid.). Dette gir forskeren en mulighet til å fange opp den “riktige” forståelsen av et fenomen, slik informanten selv opplever det, noe som kan gi en høy grad av *begrepsvaliditet* (Jacobsen, 2005: 129). Fordi den kvalitative intervjuformen bygger på et menneskelig samspill, er det en metodisk forutsetning at det skapes *intersubjektivitet* mellom forsker og informant (Dalen, 2004:105). Dette refererer til en felles oppfatnings og situasjonsfortolkning mellom informant og forsker.

Flere av oppfølgingsspørsmålene vi stilte i intervjuene formulerte vi fortløpende i dialogen, og disse kunne tidvis være i utkanten av tematikken i intervjuguiden. Vi opplevde det likevel meningsfylt å forfølge tråden om veilederens forhold til brukeren, selv om dette temaet ikke var planlagt. Dette kan tenkes å ha negativ effekt på intervjuenes reliabilitet, i den forstand at fortolkningsprosessen blir noe uklar og preget av tilfeldigheter. Ved å ta hensyn til informantenes særegne historier og gi dem tid og frihet til fortelle disse, kan man skape et dynamisk intervju (Kvale, 1997:77).

Betydningen av forskernes tilstedeværelse

Intervjuerens tilstedeværelse kan ha innvirkning på fenomenet som undersøkes. Dette omtales ofte som “intervjuereffekten” (Jacobsen, 2005:226). Den som intervjues kan bevisst eller ubevisst bli påvirket til å ønske å fremstå på en viss måte (Hellevik, 2011:104). I slike tilfeller kan resultatene i stedet reflektere hvordan intervjueren har opptrådt, snarere enn fenomenet forskeren ønsker å fange opp (Jacobsen, 2005:226). Vi var bevisste på å skape et miljø hvor informanten kunne uttale seg uten en følelse av å bli evaluert av oss.

Å være bevisst sin rolle er også viktig i sammenheng med at intervjusituasjonen kan skape et *asymmetrisk maktforhold* (Kvale, 1997:74). Intervjueren definerer situasjonen, presenterer samtaletemaene og styrer intervjuene ved å komme med ytterligere spørsmål. Som intervjuere var vi relativt ydmyke, da temaet ikke var velkjent for oss. At de møtte to unge masterstudenter og ikke to forskere med tung erfaring og kjennskap til velferdssystemet, kan tenkes å gjøre maktforholdet mindre asymmetrisk.

Videokonferanseintervjuet

Videokonferanseintervju kan være kritikkverdig med hensyn til svekket mulighet for oppklaring av misforståelser, og at man blir mer sårbar for teknisk svikt. Av ressursmessige og tidsmessige grunner kunne vi ikke gjennomføre intervjuet ved personlig møte. Der en telefonsamtale ikke muliggjør observasjon av intervjuobjektet kan videokonferanse være et godt alternativ til personlig møte. Stemningen under dette intervjuet var imidlertid merkbart annerledes enn de andre intervjuene. Det var mer formelt og strukturert, og informantens besvarelser virket mer gjennomtenkte. Hvorvidt dette skyldes videokonferansesituasjonen i seg selv er vanskelig å si, men vi satt begge igjen med et inntrykk av et helhetlig godt intervju, der informanten bidro med verdifulle innspill.

Gruppeintervjuet

Et gruppeintervju kan være svært verdifullt ved at forskeren setter sammen en gruppe utfra medlemmenes relevans og egenskaper slik at ulike holdninger kan synliggjøres og fyldige diskusjoner kan skapes (Thagaard, 2013:99). I vårt tilfelle stod imidlertid ikke vi for sammensetningen, da gruppeintervjuet ikke var planlagt. Vi fikk inntrykk av at de to informantene kjente hverandre godt og var av samme oppfatning om viktige temaer. Dermed ble det mindre dynamikk og kontraster i svarene, og mer konformitet der informantene

bekreftet hverandres meninger. Samtidig var det et interessant møte med sterke meninger som ikke skilte seg merkbart ut fra de andre intervjuene.

4.3.4 Behandling og analyse av data

Når kvalitative intervju skal fortolkes, søker forskeren å identifisere sammenhenger i datamaterialet (Dalen, 2004:108). Hvorvidt de tolkningene forskeren kommer frem til er gyldige tolkninger av den virkeligheten som er studert, berører spørsmålet om validitet (Thagaard, 2013:204). I den forbindelse kan det være en fordel å være to forskere i behandling av datamaterialet. To forskere kan drøfte og vurdere sine tolkninger og forståelser opp mot hverandre, og slik unngå feilkilder som kunne oppstått med kun én fortolker (Dalen 2004:105). Det muliggjør kontroll av vilkårlig subjektivitet (Kvale, 1997:136), og forskningens validitet kan derfor styrkes (Dalen, 2004:105).

Hvorvidt våre funn kan være overførbare til større sammenhenger, er også knyttet til analyseprosessen. Med bruk av etablerte teoretiske begreper, kan våre egne fortolkinger være overførbare til større sammenhenger og andre områder som begrepene faller innunder. Videre støtter tidligere empiri oppunder sammenhengene som er trukket mellom de teoretiske begrepene og fenomenene i virkeligheten. Dette øker studiens grad av overførbarhet.

4.4 Etiske refleksjoner

Å utvise god, etisk forskningsskikk i samfunnsvitenskapen dreier seg om å gjøre moralske overveielser og valg, og utvise stor grad av ansvarlighet under hele forskningsprosessen (Edwards og Mauthner, 2002:14). Vi har i forskningsprosessen reflektert rundt ulike etiske problemstillinger og foretatt flere valg relatert til dette.

4.4.1 Utvalg og lokale hensyn

Et sentralt, etisk dilemma vi støtte på tidlig i prosessen var overbelastningshensyn. Under utvelgelsesfasen og forskningsperioden var NAV Lokal utsatt for særlig høyt arbeidspress. 1. mars 2010 trådte den nye ordningen arbeidsavklaringspenger i kraft, med en maksimal ytelsesperiode på fire år. Da de første mottakerne av arbeidsavklaringspenger gikk sin maksimale stønadperiode i møte i våres, måtte NAV-ansatte jobbe iherdig for å avklare videre løsninger for disse brukerne innen 1. mars 2014.

Da flere NAV-kontor av denne grunn takket nei, måtte vi foreta en strategiendring i rekrutteringen av informanter. Gjennom å gå via fylkesnivå kunne vi forhøre oss om kapasiteten til de enkelte NAV-kontorene i fylket. Til tross for at vi møtte interesse i de to første forespurte fylkeskommunene, fikk vi avslag grunnet kapasitetsmangel. NAV Rogaland kunne derimot melde at de hadde enkelte NAV-kontor med kapasitet til å ta oss imot. For å lette belastningen på enkeltkontor, valgte vi å rekruttere informanter fra *fire* ulike NAV-kontor.

4.4.2 Gatekeepers og frivillig samtykke til deltagelse

Informert samtykke utgjør et sentralt forskningsetisk prinsipp (Thagaard, 2013:26). Vi utviste relativt stor grad av åpenhet med hensyn til prosjektets formål. Vi var bevisste på den negative mediedekningen av NAV-veiledere og hadde et ønske om å gi dem en mulighet til uttale seg om sin arbeidshverdag i trygge omgivelser. Da var det nødvendig at de på forhånd hadde tilstrekkelig kjennskap til fokuset vårt.

Gjennom å utarbeide en skriftlig samtykkeerklæring, ønsket vi å forsikre oss om at informanten fikk med seg det vi opplyste om muntlig, samt at de hadde vår kontaktinformasjon skriftlig i tilfelle spørsmål. Vi følte også at *våre* forpliktelser om konfidensialitet og fortrolighet var nødvendig å tydeliggjøre skriftlig overfor informanten. Med dette mener vi at vi bygde grunnlag for et gjensidig tillitsforhold.

Det kan problematiseres at våre informanter ble rekruttert gjennom arbeidsgiver. Vi er ikke sikre på *hvordan* informantene ble forspurt av sine ledere på NAV-kontoret, da vi kun var i direkte kontakt med regional kommunikasjonsrådgiver. Hvorvidt informantene ble forespurt direkte og personlig, eller generelt med mulighet for selv å melde interesse, kan vekke diskusjon om frivillig deltagelse og hvor reell muligheten til å trekke seg faktisk var (Miller og Bell, 2002:65). Av denne grunn var det viktig for oss å gjøre det klart for informanten at vedkommende når som helst kunne trekke seg uten konsekvenser. Dette avklarte vi i forkant, da vi sendte ut samtykkeerklæring på e-post der det var mulig, samt muntlig før oppstart av intervjuet.

4.4.3 Konfidensialitet og behandling av data og opplysninger

Kravet om konfidensialitet utgjør et annet grunnprinsipp i å sikre etisk forsvarlig forskningspraksis (Thagaard, 2013:28). Prinsippet innebærer at forskeren må utvise respekt for deltakernes privatliv og skjule deres identitet når resultatene presenteres (ibid.). I vårt prosjekt benyttet vi bokstav- og tallkoder for å bevare informantenes anonymitet. Denne informasjonen, og koblingen mellom kode og informant, var gjengitt i et Excel-ark som ble oppbevart på passordbeskyttet datamaskin. De underskrevne samtykkeerklæringer ble oppbevart innelåst i én av forfatterens personlige hjem, og ble destruert ved prosjektets slutt. Forskningsprosjektet vårt ble meldt til Norsk Samfunnsvitenskapelig Datatjeneste (NSD), og det ble bekreftet at vår behandling av personopplysninger tilfredsstiller kravene til Personopplysningsloven.

En vurdering vi gjorde vedrørende tilsløring av identitet berørte hvilke egenskaper ved informantene som skulle fremstilles i våre funn. Vi valgte å skille mellom veiledere og fagledere, men ikke tillitsvalgte. Da det finnes flere fagledere og veiledere enn tillitsvalgte i populasjonen, så vi det etisk forsvarlig å vektlegge gruppene med minst sannsynlighet for gjenkjennelse.

4.4.4 Behandling og analyse av data

Det har vært svært viktig for oss underveis i analysen å ta hensyn til informantene, deres utsagn og den kontekst det har blitt sagt innenfor. Vi har kontinuerlig gått tilbake til opprinnelige transkripsjoner og lyttet til lydbånd der vi har vært usikre på utsagnenes kontekst, for å sikre oss at meningsinnhold tilknyttet tonefall og lignende ikke faller bort. Store deler av analysen har blitt til gjennom å ta hensyn til hva veilederne selv mener er viktig. Et eksempel på dette er plassen vi viet deres forhold til brukeren i analysen. Vi syntes det var viktig å snakke om det informantene syntes var viktig.

5 ANALYSE I: Formell struktur

I oppgavens første analysedel ser vi nærmere på den formelle strukturen NAV-veilederne utfører sitt arbeid i, og besvare oppgavens første forskningsspørsmål:

Hvilke sider av den formelle strukturen i NAV opplever veilederne at betyr mye for arbeidsutførelsen deres, og på hvilken måte?

NAV-veilederne opererer under gitte formelle, organisatoriske betingelser som både kan forenkle og forvanske arbeidsutførelsen. Dette har vi gitt den overordnede betegnelsen “formell struktur”, som i denne oppgaven omfatter “formell organisasjonsstruktur” og “fysisk struktur”. Den formelle strukturen strukturerer de lokalansattes arbeidshverdag, og er formell i den grad at den er eksplisitt, styrende og tilsynelatende utvetydig for de ansatte. Dette er viktige sider ved det rasjonelle systemperspektivet. Det første forskningsspørsmålet vil derfor hovedsakelig drøftes i lys av dette perspektivet.

Gitt den formelle strukturens hensikt å styre handling, spesifisere roller og gi fokus, er det interessant å få kjennskap til hvordan veilederne selv opplever dette. Hvilke sider ved den formelle strukturen skaper spenninger, og på hvilken måte? Finnes det sider som er særlig støttende i arbeidsutførelsen deres? Og hvordan erfarer veilederne å samhandle med forvaltningsenheten, som utgjør en sentral rolle i den formelle strukturen i NAV, som samhandlingspartner for NAV-kontoret i saksbehandlingen?

Den første delen av dette kapittelet omhandler den formelle organisasjonsstrukturen, herunder grensesnitt, lover og rundskriv og formell struktur lokalt på NAV-kontoret. I den andre delen beskriver vi faktorer tilhørende den fysiske strukturen: geografisk plassering og kommunikasjon gjennom systemer.

5.1 Formell organisasjonsstruktur

Veilederne opererer under visse organisatoriske betingelser. Informantene fremhevet spesielt grensesnittet, lovverket og rundskrivene, og formell struktur lokalt på NAV-kontoret som viktige for deres arbeidsutførelse. Her ser vi på hvordan de formelle arbeidsbetingelsene kan forstås i lys av Lipskys teori om bakkebyråkratiet, og teoriene som omhandler formelle strukturer.

For en ryddig fremstilling har vi valgt å beskrive og analysere de strukturelle faktorene separat, fordi veilederne tidvis omtalte dem uavhengig av hverandre. Det første avsnittet omhandler veiledernes betraktninger om grensesnittet og ansvars- og oppgavedelingen i seg selv. Neste avsnitt, om lovverk og rundskriv, omhandler hvordan veilederne erfarer sitt arbeid med disse rettskildene, sett i sammenheng med hvordan de opplever forvaltningsenhetens arbeid med disse. Avslutningsvis diskuterer vi hvordan enkelte sider ved den formelle strukturen lokalt på NAV-kontoret kan fungere støttende i veiledernes arbeidshverdag.

5.1.1 Grensesnittet

Grensesnittet utgjør som tidligere nevnt formelle og interne rutinebeskrivelser som skal klargjøre den formelle ansvars- og oppgavedelingen mellom kontaktsenter, NAV-kontoret, forvaltningsenheten og spesialenhetene (Arbeids- og velferdsdirektoratet, 2014a; 2014b; 2014c). Disse sørger for målspesifisering i veiledernes daglige arbeidsoperasjoner, og angir *hvem, hva og hvordan* med hensyn til beslutningsrettigheter og -plikter, saksfelt og fremgangsmåte. Grensesnittet utgjør således en formell organisasjonsstruktur (Egeberg, 1989b:18). På denne måten har de ansatte oversikt over når ansvaret deres begynner, slutter og når det skal overføres til andre, for å unngå overlappende arbeid. Alle ytelsesområdene har egne bestemte rutiner, og veilederen er pålagt å se disse i sammenheng med de generelle rutinene. Grensesnittrutinene er en ”general plan of operations” (Simon,1997:8) der aktivitetene til veilederne er prosedyre-koordinerte. Dette betyr at det blir tydeliggjort hvilket oppgaveområde de har ansvar for i kraft av sin formelle rolle og hvilket forhold de skal ha til organisasjonsmedlemmene i forvaltningsenheten. Grensesnittrutinene har derfor til hensikt å kanalisere oppmerksomhet mot spesifikke oppgaver og begrense omfanget mot andres oppgaver, en av organisasjonsstrukturens viktigste funksjoner i følge Simon (1997).

I utgangspunktet skal grensesnittet være utvetydig og klart. Flere av våre informanter uttrykte at det er svært detaljrikt, og brukte ord som “håndbok”, “manual”, “strikkeoppskrift” og “kokeoppskrift”. Grensesnittet skal sikre at oppgaveløsningen blir helhetlig, og ikke oppstykket og delt. En fagleder uttrykte at formålet skal være *“[...] at vi blir ett NAV som gjør dette, at det ikke blir hver sin konge på hver sin tue”*. Gjennom å utarbeide både generelle og ytelsesspesifikke rutiner, har direktoratet arbeidet med å tydeliggjøre ansvarsdelingen for å sikre en lik gjennomføring av oppgavedelingen (Hagengruppa 1, 2010:61). Veilederne skal med andre ord ikke trenge “å finne opp kruttet” hver gang de skal

utføre en samhandlingsoperasjon. På denne måten kan det forstås slik at organisasjonsmedlemmene blir avhjulpet sin begrensede kognitive kapasitet (Simon, 1997).

Imidlertid var det flere av våre informanter som omtalte grensesnittet som svært omfattende. En veileders beskrivelse av dette er illustrerende: ”[man] må jo ha tunga beint i munnen skal du klare å henge med her”. Det kreves altså en betydelig konsentrasjon for å i det hele tatt kunne ta det i bruk. En annen veileder grudde seg til å lese i grensesnittdokumentene, og ved usikkerhet foretrakk å få noen andre til å fortelle og *vise* hva som må gjøres. Grensesnittet kan fremstå som overveldende og detaljert og er ikke nødvendigvis intuitivt. Slik Lipsky (2010) ser det, er prosedyrebeskrivelser et vesentlig verktøy for ledelse til å begrense handlingsalternativer og standardisere responsen deres. Likevel understreker han at slike retningslinjer ikke er tilstrekkelige for å regulere arbeidsprosessene på en utvetydig måte. Veilederne må også forstå, fortolke og bruke retningslinjene i spesifikke situasjoner.

En annen utfordring med prosedyrebeskrivelser er at en veilederen må kunne identifisere saken for å vite hvordan den skal behandles og av hvem. I følge informantene er én utfordring at oppgavene kan være sammensatte og komplekse, fordi de omhandler mennesker og omstendigheter som ikke nødvendigvis lar seg definere i enkle kategorier. Lipsky (2010) beskriver omgjøringsprosessen fra menneske til klient slik:

People come to street-level bureaucracies as unique individuals with different life experiences, personalities, and current circumstances. In their encounters with bureaucracies they are transformed into clients, identifiably located in a very small number of categories, treated as if, and treating themselves as if, they fit standardized definitions of units consigned to specific bureaucratic slots. (Lipsky, 2010:59)

En fagleder uttalte at det er mer regelen enn unntaket at saker er spesielle og sammensatte. Disse kan derfor være vanskelige å definere ut fra rutinebeskrivelsene. I følge faglederen finnes det saker der man havner ”helt på midten”, og der grensesnittet ikke gir en klar instruks om blant annet hvem som skal ta oppgaven. Veiledernes utfordrende oppgave med å plassere mennesker i kategorier, kan resultere i at det blir utydelig hvem det er som skal utføre oppgaven, for eksempel hvem det er som skal besvare spørsmål fra bruker. Å klargjøre for organisasjonsmedlemmene hva som skal gjøres i arbeidet, er i følge Simon (1997) en av organisasjonsstrukturens grunnleggende funksjoner og en nødvendighet for effektiv måloppnåelse. Når individet derimot ikke evner å plassere saken, kan organisasjonsstrukturen, her grensesnittet, miste noe av sin effektiviserende funksjon.

En tredje utfordring med grensesnittet er at oppgavefordelingen ikke nødvendigvis oppfattes som hensiktsmessig. Det er NAV-kontoret som har ansvaret for å opplyse og veilede brukeren, dersom vedkommende henvender seg med spørsmål. Dette gjelder også spørsmål knyttet til forvaltningsenhetens oppgaveområder. En veileder beskriver hvordan dette foregår:

[Vi går inn i] fagsystemer og sender henvendelse til forvaltningsenheten om at en lurte på ditt og datt, også blir det liggende på en benk til noen fanger *det* opp. Så går det kanskje et par dager på *det*, så tar de en beslutning på *det*, sender *det* tilbake til oss, og så går det kanskje et par dager i den prosessen, og så skal vi da gi informasjonen ut til bruker. (veileder)

Veilederen beskriver hvordan prosessen går fra en bruker henvender seg til NAV, til vedkommende får svar på spørsmål. I følge grensesnittet skal NAV-kontoret ta i mot henvendelsen, uten at de nødvendigvis kan besvare den. I så tilfelle blir de nødt til å henvende seg til forvaltningsenheten, og avvente svar derfra. Når NAV-kontoret omsider mottar informasjon fra forvaltningsenheten, skal de sørge for at dette når ut til bruker. Denne prosessen blir således tungrodd fordi henvendelsen må gjennom mange ledd i organisasjonen. For denne veilederen oppleves det frustrerende og unødvendig at forvaltningsenhetene ikke bare kan gi svaret direkte til bruker. Vedkommende mente dette både ville vært tidsbesparende og effektiviserende. På denne måten kan grensesnittet oppleves både tungrodd og føre til treghet i systemet.

Informantene understrekte samtidig viktigheten av å sette seg inn i og forstå organisasjonens rutiner og handle i tråd med dem. NAV er et stort og komplekst system, og ved at veilederne har tilgang til detaljerte beskrivelser av arbeidsoppgavene, så kan dette tenkes å innskrenke muligheten for tolkning og således minske risikoen for å gjøre feil. I tillegg til direktoratets arbeid med å klargjøre arbeids- og ansvarsforholdet gjennom grensesnittet, blir det også benyttet rundskriv som støtte til lovanvendelse.

5.1.2 Lovverk og rundskriv

Lovgivningen er det som i første rekke utgjør rammeverket for veiledernes beslutningsmyndighet og yrkesutøvelse (Hanssen m.fl., 2010:29). I grensesnittet er det bestemt at de skal beskjeftige seg med de samme oppgaveområdene, men ha ansvar for ulike deler av oppgaveløsningen (Alm Andreassen, Legard og Lie, 2011:48). Det betyr at de også er tildelt ulike områder i lovverket. Gitt de ulike posisjonene de befinner seg i, kan det tenkes at de har forskjellige syn på hvordan det skal forstås og fortolkes.

De ansatte i NAV forholder seg til et omfattende lovverk. *Rundskrivet* utgjør både et viktig hjelpemiddel for å forenkle lovanvendelsen og et viktig ledelsesverktøy for å sikre at lovverket fortolkes etter lovgivers hensikt. Informantene omtalte rundskrivene som nyttige dokumenter og et supplement til loven ved at de til enhver tid viser gjeldende praksis og således hvordan loven skal fortolkes i konkrete tilfeller. Rundskrivene kan derfor bidra med å sikre at loven forstås og anvendes likt blant NAV-ansatte slik at likebehandling kan oppnås.

Rundskrivet kan forstås som det Lipsky (2010) betegner som en arbeidsmanual, som han hevder den øverste ledelsen benytter i et forsøk på å redusere skjønnsomfanget til bakkebyråkratene og holde dem ansvarlige for sine handlinger. Manualenes hensyn “to cover contingencies” (ibid.:162) innsnevrer handlingsrommet deres og spesifiserer riktige fremgangsmåter, som igjen bidrar til å standardisere responser. I sin diskusjon om utvidet skjønnsomfang i velferdsforvaltningen viser imidlertid Jessen (2011:110) til NOU 2004 nr. 13 der det nevnes at rundskrivene de senere årene har lagt *mindre* vekt på detaljerte bestemmelser og mer vekt på å muliggjøre faglig skjønnsutøvelse. Å operasjonalisere relativt vage skjønnsbestemmelser gjennom rundskriv utgjør en utfordring ved at det ikke skal innskrenke det handlingsrommet som lovgiverne har ønsket å gi (Heum, 2010a). Jessen (2011) finner at endrede arbeidsbetingelser, strengere regulering og administrativ kontroll over aktiviteter og prosedyrer ikke har svekket ansattes skjønnsrom – ansatte i førstelinjen opplever tvert i mot at de forvalter mye skjønn. Jessens observasjoner angår ansatte i den tidligere trygde- og sosialtjenesteforvaltningen. Det er allikevel grunn til å tro at de har relevans i dagens velferdsforvaltning og for veilederne i vår studie, da etableringen av arbeidsavklaringspenger innebærer mindre regelstyring og økt skjønnsrom (Helgøy, Kildal og Nilssen, 2013:151). Rundskrivet kan derfor tenkes å ha særlig stor betydning for skjønnsutøvelse på ytelsesområdet arbeidsavklaringspenger. Det kan fungere som en handlingsmal som regulerer handlingsrommet og skjønnsutøvelsen til veilederne, men ikke i den utstrekning at de hindres i å gjøre individuelle skjønnsvurderinger. Det må dermed være rom for at bakkebyråkratene får anledning til å forstå og fortolke rundskrivet i *spesifikke* situasjoner, slik at prinsippet om individuelle hensyn blir ivaretatt.

Som nevnt, medfører grensesnittet delt saksbehandlingsansvar på enkelte ytelsesområder, deriblant arbeidsavklaringspenger. Her håndterer NAV-kontoret og forvaltningsenheten ulike deler av Folketrygdloven. Forvaltningsenheten har i hovedsak ansvar for regelstyrte vedtak om ytelser i henhold til §11-13, mens NAV-kontorene tar hånd om vedtak som omhandler

brukernære vilkår¹⁹ i henhold til §11-5 om nedsatt arbeidsevne. Dette skal effektivisere saksbehandlingen og motvirke unødige dobbeltarbeid. Til tross for at hver organisasjonsenhet er tilskrevet avgrensede ansvars- og oppgaveområder, er saksbehandlingen likevel avhengig av at alle etatens enheter kjenner ansvar utover eget arbeidsområde (Alm Andreassen, Legard og Lie, 2011:90). Dette er også en forventning ovenfra.

Den ulike graden av brukernærhet er tydeliggjort i lovverket. Veilederne er bakkebyråkrater i det at de daglig møter brukerne ansikt til ansikt. Paragrafene de skal fokusere på reflekterer denne posisjonen, der fokuset skal være på brukernære aspekter som arbeidsevne og påfølgende bistand og oppfølging²⁰ av brukerne. På denne måten blir kontoret fritatt ansvaret for brukerens inntektssikring, en oppgave som er satt til forvaltningsenheten. I en evalueringsrapport uttrykker flere fylkesdirektører at forvaltningsenheten er nødvendig fordi den tar seg av ytelsesoppgavene, slik at kontorenes fokus ”tvinges” inn mot brukerne og oppfølging og bistand av disse (Alm Andreassen, Legard og Lie, 2011:62). Dette betyr at de, i kraft av sin posisjon, ikke skal beskjeftige seg med forvaltningsoppgaven som er angitt i §11-13, men konsentrere seg om eget lovområde. Å gi forvaltningsenheten og NAV-kontoret ulike områder å forvalte i lovverket avgrenser fokus og rollefunksjon, og kan slik forstås som en del av det Simon (1997) betegner som en administrativ prosess.

Å være i en brukernær posisjon slik §11-5 krever, innebærer at man må være vidvinklet i sine observasjoner og vurderinger. Flere av våre informanter påpekte at det eksisterer en vesentlig forskjell på hvilket fokus forvaltningsenheten og NAV-kontoret har på lovverket: *“Fordi de sitter jo med sitt spissede regelverk, og vi sitter med bredde”* (fagleder). Veilederen må ta innover seg brukeren i et helhetsperspektiv for å kunne gjøre sine vurderinger. De skal med andre ord plassere mennesker inn i lovverk, noe som flere av våre informanter oppfattet som noe begrensende for det øvrige arbeidet de har med bruker:

I enkelte tilfeller, så kan loven, 'loven' - litt sånn stort, være litt sånn begrensende for at du ser 'her har jeg et enormt bra opplegg, jeg har en bruker som er supermotivert', sant? 'Dette må vi få til!' Og har du motivasjonen så er jo sjansen for å lykkes kjempestor. Mens man gjerne på forvaltning kan ha mer fokus på loven og mindre brukerkontakt, og dermed gjerne ikke så mye tanke rundt konsekvenser for den enkelte bruker. (veileder)

Slik dette sitatet antyder, så har forvaltningsenheten en mer snever tilnærming til lovverket og som ikke nødvendigvis tar like stort hensyn til bruker på lang sikt. Dette peker også Alm Andreassen, Legard og Lie (2011:89) på i sin beskrivelse av NAV-kontorets avhengighet av

¹⁹ Begrepet referer til vilkårsvurderinger som krever brukernærhet.

²⁰ Jf. Folketrygdlovens §11-11 der mottakere av arbeidsavklaringspenger sin rett til oppfølging er lovfestet.

forvaltningsenhetens ytelser for sin oppfølging. De peker på at saksbehandler i forvaltningsenheten i sin posisjon heller ikke behøver å være vitne til brukers inntektsusikkerhet. Som veilederen over antydet, er det ikke alltid like lett å få brukers situasjon til å passe nøyaktig til lovteksten. En annen veileder mente at NAV-kontoret er opptatt av hvordan lovverket kan tilpasses bruker, mens forvaltningsenheten er mer opptatt av hvordan bruker må tilpasses lovverket. Av veilederne kan derfor lovverket oppfattes som noe rigid og statisk, og som ikke er helt forenelig med en dynamisk og kompleks bruker. Frustrasjon kan oppstå når de møter hindringer i et regelverk etter å ha brukt mye tid på å skape iver og motivasjon hos brukeren. I søken etter muligheter for brukeren, kan forvaltningsenhetens kontroll oppleves utfordrende.

En informant reflekterte videre over denne hovedforskjellen. Uten brukerkontakt kan forvaltningsenheten i større grad forholde seg objektivt til det som er skrevet:

De slipper å forholde seg til personene, tror jeg. Så jeg tror at de har... Kanskje de har mer paragrafryttere, og forholder seg veldig objektivt til det som er skrevet. De slipper jo også å få telefoner fra brukeren og 'hallo, nå har du stoppet pengene mine! Nå tar jeg livet av meg!' sant? Altså, de slipper jo å forholde seg til dem direkte, den kommunikasjonen vi har. De kan bare forholde seg til de papirene som ligger der. (veileder)

Her pekes det igjen på ulik grad av brukerkontakt som en årsak til ulik oppfattelse av lovverket. Der konsekvensene for bruker blir tydelige for NAV-kontoret, er de usynlige for forvaltningsenheten.

Delt ansvar – helhetlig forståelse

Vi fikk inntrykk av at det både er ønskelig og forventet at NAV-kontorene innehar en oversikt over og forståelse for hvordan lovbestemmelser praktiseres i forvaltningsenheten. Veilederne kan ikke utføre sine arbeidsoppgaver fullstendig isolert fra oppgavene som utføres av forvaltningsenheten, noe som blir tydelig i flere sammenhenger.

For det første, er det nødvendig for veilederne å ta stilling til de lovbestemmelsene som praktiseres i forvaltningsenheten, fordi deres arbeid legger grunnlag for forvaltningsenhetens ytelsesvedtak. Et eksempel på dette er arbeidsevnevurderingen som legger grunnlag for vedtak etter §11-5. Da vi spurte en veileder hva vedkommende trodde saksbehandler på forvaltningsenheten legger i en god arbeidsevnevurdering, svarte veilederen: “[...] *det kan jo være at når en sitter på forvaltning, at en er mer opptatt av at arbeidsevnevurderingen er klar*

i forhold til loven, på en måte, eller regelverket”. Vedkommende mente at informasjonen derfor må systematiseres på en ryddig måte, med gode argumenter.

For det andre, er det nødvendig å ha forståelse for hvordan forvaltningsenheten praktiserer regelverket, for å ha bedre grunnlag for å besvare brukerhenvendelser som angår ytelsesspørsmål. I alle vedtaksbrev opplyses alltid bruker om å rette sine henvendelser til NAV Lokal dersom de har spørsmål vedrørende vedtakene. En veileder beskriver den kunnskapen det er behov for, for å kunne besvare slike henvendelser:

De møter opp her, ja de møter i fronten der, [...] der møter de opp med pengeproblemene de har [...]: ‘hva er dette for noe?’ Så må vi inn å studere hva forvaltning har gjort, så må vi lese vedtakene til forvaltning, og så må vi finne ut hva vi må gjøre her, så vi må i grunnen ha litt dobbelt-kunnskap. (veileder)

Vedkommende beskriver behovet for “dobbeltkunnskap” for å kunne gjøre jobben sin; én kunnskap som dreier seg om å håndtere bruker og én kunnskap som handler om å håndtere både eget og forvaltningsenhetens regelverk, slik at de kan besvare spørsmål om forvaltningsenhetens vedtak.

Selv om saksbehandlingen som hovedarbeidsprosess er delt, har veilederne likevel behov for kunnskap om forvaltningsenhetens saksbehandling. Simon (1997) hevder imidlertid at tildeling av oppgaver og avgrensning av fokus er nødvendig for å kunne handle rasjonelt. Når organisasjonsmedlemmet behøver betydelig kunnskap om andres oppgaver *i tillegg til* sine egne, blir det mer krevende å utfylle sin posisjon. Det var flere som opplevde det utfordrende å ha tilstrekkelig kompetanse om saksbehandling som utføres i forvaltningsenheten. Denne observasjonen kan relateres til funn fra en undersøkelse utført av Arbeidsforskningsinstituttet (Alm Andreassen, Legard og Lie, 2011:115). På familieytelsesområdet, der NAV-kontorene kun har veiledningsansvar, var medarbeiderne i forvaltningsenhetene i undersøkelsen av den oppfatning at tilfredsstillende veiledning også krever kunnskap om saksbehandlingen. Samtidig erkjente de at det er vanskelig for veilederne å inneha en tilstrekkelig grad av slik kunnskap, når de selv ikke praktiserer slik saksbehandling. Overføringsverdien til og relevansen for våre funn ligger i forståelsen av kompetanse som noe som må vedlikeholdes gjennom praksis. Det er utfordrende å opprettholde kompetanse om oppgaver man selv ikke praktiserer. I følge Lipsky (2010) er en av funksjonene til byråkratiet å sørge for at fokuset til bakkebyråkratene blir innsnevret, slik at de får anledning til å utvikle ferdigheter og ekspertise innenfor komplekse arbeidsfelt.

Et annet aspekt ved å måtte svare for forvaltningsenhetens vedtak, er selve kvaliteten på vedtaket:

Vi må noen ganger *forklare* det fordi når de får brevene hjem så er det ikke godt å forstå dem, fordi det er lovverk. Og noen gang ser jeg at det er ufullstendige vedtak og det er dårlige vedtak de gjør. Det kommer an på hvor *flinke* de er der i den forvaltningen, de er ikke like. Noen skriver gode personlige begrunnelser, andre skriver ikke så tydelig hvorfor. De skriver bare at det er avslått og så bla, bla, bla, og så må vi finne ut av det. Vi må finne ut av det her. (veileder)

Som denne veilederen påpeker holder forvaltningsenhetens arbeid en varierende grad av kvalitet, noe som kan få innvirkning på veilederens forståelse av et vedtaks utfall og det eventuelle påfølgende informasjonsarbeidet overfor bruker.

Vi har sett hvordan grensesnittrutinene både kan strukturere og komplisere arbeidet til NAV-kontoret, og at veilederne er tvunget til å inneha en vid og helhetlig tilnærming til lovverket. Videre ser vi på hvordan formell struktur lokalt kan ha innvirkning på arbeidet deres.

5.1.3 Formell struktur lokalt på NAV-kontoret: fagledere, team og kurs

På lokalt nivå er det utviklet formelle rutiner og opprettet formelle roller for å håndtere arbeidshverdagen. Førstelinjen er gjennom NAV-reformen gitt en viss lokal autonomi til å utforme sin egen organisering²¹ (Alm Andreassen, Fossetøl og Klemsdal 2011:15). Vårt fokus har ikke vært å undersøke lokal organisering, men det er likevel enkelte aspekter ved organiseringen lokalt som veilederne har omtalt som støttende i arbeidet, og som har relevans for vår problemstilling. Her vektlegger vi følgende aspekter: formelle faglederposisjoner, teammøter og kursvirksomhet. Først skisserer vi kort et perspektiv på fagutvikling som et utgangspunkt for støtten veilederne får i arbeidet sitt.

I en diskusjon om fagutvikling i praksis, beskriver Døhlle og Støkken (2013:20-22) fagutvikling i form av ulike aktiviteter, der de skiller mellom aktiviteter som interne og integrerte, som interne og separate, og som eksterne aktiviteter. Videre skiller de mellom individuelle og kollektive aktiviteter. Vi vil ta utgangspunkt i fagutvikling som kollektiv aktivitet. Førstnevnte, interne og integrerte aktiviteter, kan være i form av vedtaksmøter og andre interne møter. Den neste, interne og separate aktiviteter, kan være i form av uformell kollegaveiledning og refleksjonssamtaler på arbeidsplassen. Sistnevnte, eksterne aktiviteter, kan være i form av kurs- og seminardager. Vi vil i dette delkapittelet ta utgangspunkt i

²¹ *Håndbok for etablering av NAV-kontor* gir anbefalinger om hvilke aktiviteter som må finne sted lokalt for at NAVs prioriterte mål for etablering av kontoret skal nås (Arbeids- og velferdsdirektoratet og KS, 2009).

førstnevnte og sistnevnte, mens uformell kollegaveiledning og refleksjonssamtaler vil diskuteres i et senere kapittel. Vi innleder med å beskrive en annen fagstyrkende funksjon: faglederrollen.

Formelle faglederposisjoner

Faglederrollen representerer en type lederrolle uten formell autoritet over andre ansatte, men med ansvar for visse faglige oppgaver og funksjoner i organisasjonen (Tøge, 2013:64). Vi ble fortalt at en fagleder gjerne blir valgt ut på bakgrunn av lengre fartstid i NAV, og betydelig erfaring med oppfølgingsarbeid av ulik art. Fagleder er en formell stilling som kan utlyses eksternt. De har ikke personalansvar, men er med på å få prosesser og arbeidsdeling til å flyte godt. En veileder beskrev rollen som en ressurs ved tvilsspørsmål i vanskelige saker. Faglederen har også generelt mer kunnskap om lovverket enn de ordinære veilederne. Disse rollene har som hensikt å fungere som et verktøy for veilederne på NAV-kontoret gjennom å sikre faglig støtte. Der hvor veilederne kan føle usikkerhet og tvil om valg og beslutninger, kan en fagleder bidra med å klargjøre problemer og løsninger. En faglederposisjon kan på denne måten sikre tilstrekkelig kvalitet ved saksbehandlingen, og sørge for at faglige hensyn blir overholdt.

I følge Simon (1997) kan organisasjonen opprette ulike former for påvirkningsbaser, og én form for dette, er å tildele bestemte individer rådgiverfunksjoner. Som en type rådgiverfunksjon kan disse faglederposisjonene forstås som en form for organisatorisk påvirkningsbase. Fordi faglederen er utpekt av ledelsen og innehar spesialervervet kompetanse om NAVs systemer og praksis, kan det tenkes at denne posisjonen utgjør en måte NAV kan påvirke veilederne til å foreta ”riktige” beslutninger i tråd med NAVs mål.

Noen fagledere besitter også en rolle som såkalt beslutter på kontoret. En beslutter fungerer som et kvalitetsledd i forbindelse med oversending av lokale vedtak til forvaltningsenheten. Det er likevel ikke nødvendigvis en fagleder som besitter denne rollen, men i våre tilfeller var det stort sett det. Som alle andre veiledere på NAV-kontoret må også fagleders vedtak og vurderinger kvalitetskontrolleres før oversending til forvaltningsenheten, ble vi fortalt. Det er derfor flere som kan besitte rollen som beslutter på et NAV-kontor. En fagleder påpeker at IKT-systemet i seg selv, ikke nødvendigvis sikrer tilstrekkelig kvalitet i den informasjonen som blir oversendt. Det tekniske tilsier at man strengt tatt kan “hive inn tre tegn” i de obligatoriske boksene, for at oppgaven kan oversendes. Beslutteren derimot, får

spesialopplæring i å kunne identifisere at alt er på plass i dokumentene som skal oversendes, og kan slik sikre tilstrekkelig kvalitet. En fagleder mente beslutterrollen representerte en ytterligere spesialisering på NAV-kontoret, og at den slik kunne gå litt på tvers av ønsket om generell kompetanse. Generalistmodellen er et ideal i NAV-reformen og er kjennetegnet ved at de ansattes kunnskap i størst mulig grad skal dekke det totale tjenestespekteret i NAV (Helgøy, Kildal og Nilssen, 2011). Den har imidlertid vist seg å være utfordrende for lokale NAV-ansatte å innfri (ibid.). Faglederen understrekte at et fagansvar og rollen som kvalitetssikrer krever betydelig dybdekunnskap.

I en rapport fra Arbeidsforskningsinstituttet (Alm Andreassen, Legard og Lie, 2011:76) fremkommer det at det tidligere har vært mange tilfeller av saker som ble sendt i retur fra forvaltningsenhetene til NAV-kontorene, grunnet utilstrekkelig kvalitet. Dette mente fylkesdirektører i undersøkelsen bidro til å skape vanskelige relasjoner og krangel mellom NAV-kontor og forvaltningsenheter (ibid.:76). På bakgrunn av dette kan det hevdes at det å kvalitetssikre vurderingene på NAV-kontoret gjennom beslutterrollen, er særlig viktig for å motvirke slike negative virkninger.

Fagleder kan også bidra som en ressurs i konkret konfliktløsning mellom veileder på NAV-kontoret og saksbehandler i forvaltningsenheten i saker der det eksisterer særlig tvil eller uenighet. En fagleder beskrev sin rolle overfor sine medarbeidere *“[...] disse rådgiverne som er hos oss, hvis de føler at ikke ting når fram, så tar jeg, som fagleder, det opp med fagleder på forvaltning. Så får heller de trykke det nedover der”* (fagleder). Fagleders bistand kan derfor gi tyngde i en argumentasjon og sørge for saklig konflikthåndtering og oppklaring. Blant våre informanter ble også “teamleder” og “teamkoordinator” brukt om begrepet fagleder. Dette fordi faglederne også spiller en sentral rolle i såkalte “fagteam” lokalt på kontoret.

Teammøter

NAV-kontorets interne og integrerte aktiviteter består blant annet av formelle teammøter. I følge Egeberg (1989a:138) muliggjør fysisk nærhet flere formelle gruppemøter i en organisasjon. I sin beskrivelse av ansattes samhandling med kolleger og veiledning dem imellom, anser Døhlle og Larsen (2013:93) dette som aktiviteter som kan bidra til fagutvikling. Disse aktivitetene kan skje mellom to kolleger eller i en gruppe, planlagt og systematisk, eller mer tilfeldig og situasjonspreget. I dette avsnittet fokuserer vi på

samhandling mellom kolleger i gruppe, der samhandlingen er planlagt og systematisk i form av teammøter. Vi omtaler den mer tilfeldige og situasjonspregede kollegaveiledningen i neste kapittel. Blant NAV-kontorene vi besøkte fantes det ulike former for møtevirksomhet med ulik grad av hyppighet. I ett NAV-kontor hadde de morgensamlinger hver dag, der veilederne blir gitt anledning til å luften problemstillinger de måtte ha. I et annet NAV-kontor hadde de ukentlige teammøter.

En fagleder mente, at selv om man som veileder har gjort seg opp en tanke om hvordan noe bør være, er det naturlig å ønske andres syn på saken, spesielt når man tar de mest kritiske og alvorlige vurderingene. Videre uttrykte vedkommende at veilederne ønsker å forsikre seg om at saken har blitt vurdert riktig, og at veilederen ikke står helt alene om en endelig beslutning. Det handler altså om kollegial støtte i saker der beslutningene kan få veldig store konsekvenser for den enkelte bruker. Her utgjør møtene en mulighet til å løfte faglige problemstillinger på et plenumsnivå slik at de kan belyses fra flere vinkler. Dette hevder Døhlie og Larsen (2013) er særlig viktig for å utvikle skjønn. For at skjønn skal bli mulig, må ens egne synspunkter og handlemåter bli vurdert av andre som håndterer lignende problemstillinger. I tilfeller der skjønn skal utøves, som i veilednings- og oppfølgingsarbeid, kan kollegaveiledning og plenumsdiskusjoner være med på å utvikle et felles kunnskapsgrunnlag, samt mer profesjonelle vurderinger (ibid.:105). På denne måten er slike aktiviteter både med på å støtte og faglig utvikle veilederne i deres arbeid.

Kursvirksomhet

I forbindelse med Døhlie og Støkkens (2013) kategoriseringer, kan kursvirksomhet betegnes som et viktig fagutviklende verktøy for veilederne på NAV-kontoret. Flere av våre informanter omtalte kurs som et nyttig hjelpemiddel til å forbedre gjennomføringen av oppfølgings- og veiledningsarbeidet. Et slikt kurs kan brukerorientert og handle om samtaleteknikk, såkalt motiverende intervjuetknikk, eller være mer oppgaveorientert, for eksempel tilknyttet arbeidsevnevurderingen. Ved å tilegne seg slik kunnskap kan veilederne lettere oppnå gode vurderinger, og slik “produsere” en god sak for oversending.

Denne formen for fagutvikling kan også forstås i tråd med Simons (1997) påstand om at organisasjonen trener sine medlemmer for at de kan kunne handle i organisasjonens favør. Dette fordi, slik Simon beskriver det: *“It injects into the very nervous system of the organization members the criteria of decision that the organization wishes to employ”* (Simon

1997:112). Som tidligere nevnt er det viktig for NAV at veilederne utvikler en ensartet praksis. Dette er spesielt viktig på områder der veilederne er gitt stort skjønnsrom, som for eksempel i arbeidsevnevurderingen. I denne vurderingen eksisterer det en overgripende metodisk tilnærming. Ved å kurse de ansatte i hvordan arbeidsevnen skal vurderes og hva som skal tas hensyn til, kan NAV sikre at deres vurderinger blir gjort i tråd med organisasjonens ønsker og verdier.

5.2 Fysisk struktur: Geografisk plassering og kommunikasjon gjennom systemer

NAV-kontoret og forvaltningsenhetene er geografisk spredte. Forvaltningsenhetene er fylkesvise enheter, mens kontorene er lokalt tilgjengelige gjennom sine plasseringer i kommuner og bydeler. I følge Egeberg (1989a:138) har organisasjonsmedlemmenes plassering innvirkning på beslutningsadferden deres, der blant annet fysisk avstand kan ha innvirkning på informasjonsflyt og kontakt mellom organisasjonens enheter. Det er vist i studier at flyten av informasjon har en tendens til å minske på tvers av organisasjonsgrenser og at det er lettere å koordinere arbeid innenfor én enkelt enhet enn på tvers av enheter (Egeberg, 2012). Videre har det vært antatt at beslutningsadferd som ikke er formelt forankret lettere kan påvirkes av fysisk avstand i en organisasjon (Simon referert i Egeberg, 1989a:138). I denne delen diskuterer vi hvilken betydning geografisk avstand kan ha for arbeidsutførelsen til veilederne, og i hvilken grad samhandling og oppgavehåndtering mellom NAV-kontoret og forvaltningsenhetene kan ivaretas gjennom IKT. Disse to faktorene, geografisk plassering og IKT, representerer organisasjonens fysiske struktur (Egeberg, 1989a:137; 2012:160). I følge Simon (1997:7) utgjør formelle informasjons- og kommunikasjonskanaler en viktig mekanisme for organisatorisk påvirkning, et aspekt ved det han kaller administrative prosesser.

Oppgaveprosesser fordelt utover to ulike organisasjonens enheter, der disse enhetene tar seg av hvert sitt ledd av oppgaveløsningen til én og samme sak, medfører at begge har behov for samme opplysninger for å kunne utføre sin del av oppgaveløsningen. Det er derfor viktig at relevante opplysninger blir videreformidlet og tilgjengeliggjort for de enheter som har behov for disse. *“Kommunikasjon om brukers sak internt i NAV skal kun skje via GOSYS/fagsystemer,”* står det skrevet i NAVs interne, generelle grensesnittrutiner. Vi ble opplyste om at støttefunksjonen til IKT-systemene blant annet gjør det mulig å få tilgang til

brukernes historikk og å følge med på sakers gang og utfall, samt å utveksle relevant saksinformasjon mellom de berørte partene. Slike hensyn skal derfor ivaretas gjennom de ulike IKT-systemene. Systemene utgjør derfor formaliserte kommunikasjonskanaler, der oppgaveløsningen mellom de to organisasjonsenhetene skal samordnes. Å ta disse i betraktning er derfor relevant for å forstå hvordan veiledere opplever samhandlingen med forvaltningsenhetene.

Fysisk avstand kan av noen oppleves som hemmende for kollegial kontakt. *“Vi kan jo for så vidt få til ting på kontoret når vi er nær hverandre, det er aldri noe problem. Problemet er når folk er vekk. Vi kjenner ikke hverandre, vi kjenner ikke hva de gjør heller”*, mente en veileder. For vedkommende har geografisk plassering en innvirkning på grad av personlig kontakt og kjennskap til praksis. I følge Simon (1997:10) vil medlemmer i en organisert gruppe være tilbøyelige til å identifisere seg med denne gruppen. Dette har den innvirkning på beslutningsadferd at de evaluerer handlingsalternativer på bakgrunn av hvilke konsekvenser de kan få for gruppen. Det har vært pekt på at det har vært utfordrende å utvikle en felles NAV-identitet og det har vært arbeidet med relasjonsbygging for å få til et godt samarbeid mellom organisasjonsenhetene (Alm Andreassen, Legard og Lie, 2011:57). Flere fylkesdirektører har pekt på utviklingen av en “vi/de”-kultur mellom NAV-kontoret og forvaltningsenhetene. På bakgrunn av dette kan det antas at ansatte i NAV-kontoret snarere identifiserer seg med sin lokale gruppe, fremfor NAVs organisasjonsheter samlet. Dette kan igjen medføre større lokal lojalitet mellom veilederne på kontoret, enn med alle organisasjonsenhetene som et kollegialt fellesskap. Likevel er det som tidligere nevnt forventet at samtlige organisasjonsheter tar ansvar for *alle* deler i den felles oppgaveløsningen, og ikke bare sin egen oppgave. Ut fra det veilederen fortalte, blir det gitt inntrykk av at den organisatoriske avstanden ikke bidrar til et godt samhandlingsmiljø om den felles oppgaven: brukeren.

I en studie om utviklingen av veilederrollen i NAV er det funnet lignende meninger (Helgøy, Kildal og Nilssen, 2011:12-13). Her blir det pekt på at den ansiktsløse kontakten til forvaltningsenheten kan for noen oppleves frustrerende fordi det motvirker en tett relasjon til enkeltansatte. En veileder i denne studien mente dette vanskeliggjorde rask avklaring av enkelte saker, og savnet en mer kollegial relasjon til ansatte i forvaltningsenhetene (ibid.). Muligheten for et fleksibelt samarbeid kan derfor være utfordrende på tvers av

organisasjonsenheter (ibid.). Det er likevel viktig å understreke at dette ikke var en gjengse oppfatning blant veilederne vi snakket med.

Da vi spurte en annen veileder om geografisk plassering har noe å si for kommunikasjon med forvaltningsenheten, ble vi fortalt at fysisk avstand i seg selv ikke er en utfordring, og at kommunikasjonen blir relativt godt ivaretatt gjennom IKT-systemene. Det ble også påpekt at geografi ikke har noe å si for samarbeid om bruker fordi forvaltningsenheten uansett skal være skjermet for brukeren, og har like stor avstand til bruker uavhengig av hvor i landet de måtte befinne seg. At den relative avstanden mellom to organisasjonsenheter har lite betydning har også Egeberg og Trondal (2011) funnet. Å fysisk flytte en organisasjon lenger bort fra en organisasjon den skal samhandle med, har lite å si da disse to uansett er separert fysisk i to ulike enheter i utgangspunktet.

Likevel var det flere som pekte på at *manglende kontinuitet* i organisasjonen, som følger av endring av geografisk plassering, kunne være en mulig utfordring. Dette var spesielt noe de med lengre fartstid i NAV påpekte. En veileder uttrykte frustrasjon over at den nye forvaltningsenheten vedkommende måtte forholde seg til, var strengere enn det vedkommende var vant til da forvaltningsenheten holdt til på en annen plass. Med nye enheter å forholde seg til, blir det nye medarbeidere å samhandle med, og dermed ny praksis å bli kjent med. Det er noe uklart hvilken endring vedkommende omtaler. Poenget er at geografisk endring medfører en omstilling i vaner og rutiner, og tilpasning til noe nytt.

En fagleder beskrev hvordan vedkommende gjennom tid har opprettet en mer personlig relasjon til sine kolleger i forvaltningsenheten og hvordan denne relasjonen ble brutt da forvaltningsenheten ble flyttet. For vedkommende hadde denne relasjonen en viktig betydning for å komme frem til gode løsninger sammen, spesielt i de mer spesielle og komplekse sakene. Personlig kjennskap til dem du skal samhandle med ser således ut til å ha en betydning for oppgavehåndtering, i følge denne faglederen.

At kommunikasjonen har utviklet seg til å bli upersonlig, har blitt nevnt flere ganger av våre informanter. En veileder beskriver hvordan kontakten via IKT-systemer, der personene i andre enden fremstår som et firesifret nummer, oppleves svært upersonlig og distansert:

Når vi *startet* med forvaltningsenheter så var det mye lettere for oss. Hvis det var noe kompliserende i en sak så kunne vi ringe til hun på forvaltning, som vi kjente og hadde jobbet med før. 'Kan vi fikse opp i det her? Dette her er et problem. Nå er det like før han går til avisen. Kan du fikse det her?' – 'Ja, jeg skal ta det med en gang', sant? Men du kan ikke gjøre det nå. Nå ringer du til noen, og det er bare så vidt de tør å oppgi navnet sitt. De vil ikke oppgi navnet sitt! Jeg husker jeg ringte til en eller annen i

forbindelse med en utbetaling. De ville ikke oppgi hvem de var! Så sier jeg: 'hvorfor kan du ikke si hvem du er så jeg vet hvem jeg har snakket med?' Nei, jeg hadde ikke noe med å vite hva navnet hennes var. Altså, det *hjelper* ikke på samhandlingen det da! (veileder)

Her kommer det tydelig frem at det er utfordrende å samarbeide med en person man ikke har kjennskap til. For denne veilederen hadde det blitt etablert en personlig kontakt over langvarig telefonkorrespondanse. Denne relasjonen kom særlig til nytte der det var snakk om spesielt kompliserte saker som krevde umiddelbar reaksjon og handling. Da veilederen kontaktet forvaltningsenheten, som vedkommende var vant til å gjøre i slike situasjoner, opplevde vedkommende å bli møtt med en kald og upersonlig tone. Det kan tenkes at slik behandling gjør at terskelen for å henvende seg blir større når personen i andre enden er ukjent. I tillegg kan det kan være vanskelig å utvikle nye relasjoner gjennom skriftlig, anonym korrespondanse. Dette kan enklere oppnås gjennom mer muntlig kontakt, for eksempel gjennom telefonsamtaler og kan knyttes til funnet i den overnevnte studien til Helgøy, Kildal og Nilssen (2011:12-13) om veilederes opplevelse av å samarbeide med "ansiktsløse" byråkrater.

Som nevnt innledningsvis skal kommunikasjon om brukers sak internt i NAV kun skje via IKT-systemene, men dette kan veilederne noen ganger oppleve som tungvint:

Ting tar litt for lang tid på en måte. Også er det noe med at jeg kan sitte i et møte og avklare kjempemasse ting i en dialog, sant, for det er mye lettere. Det er utrolig hvor mye du kan avklare i løpet av en halvtime og informere om. Men hvis du skal drive og sende meldinger og spørsmål frem og tilbake så kan det fort ta mange dager. (veileder).

Siden kommunikasjonen i all hovedsak skal foregå i systemene og ikke per telefon, så kan det oppstå treghet i saksbehandlingen der saker blir liggende og vente. Dette kan oppleves spesielt utfordrende der det er behov for raske avklaringer.

Systemene har også blitt pekt på som mangelfulle med hensyn til å støtte under oppgavedelingen og NAV-kontorets rolle i å besvare brukerhenvendelser (Alm Andreassen, Legard og Lie, 2011:95). En del av den informasjonen bruker er interessert i å få, har det ikke vært mulig å hente ut av systemene. Selv om en veileder på NAV-kontoret kan se at saken er mottatt hos forvaltningsenheten, vil ikke vedkommende vite hva som skjer i saken eller når, med mindre saken er "hentet" av saksbehandler på forvaltningsenheten. Inntil da, ligger den på vent på forvaltningsenhetens felles "kontorbenk". Hva som skjer i saken er imidlertid ofte det brukeren er interessert i å vite. Systemene kan altså på ulike måter bidra til å gi veilederne en opplevelse av utilstrekkelighet i utførsel av sine primære arbeidsoppgaver og bidra til at arbeidsbelastningen blir større enn nødvendig og at prosessen trekkes ut i tid. I følge Simon

(1997:80-81) er beslutningsatferd i organisasjonen en gruppeaktivitet der kjennskap til hva andre organisasjonsmedlemmer foretar seg er vesentlig for tilstrekkelig samarbeid og koordinasjon rundt oppgaver med felles mål. Når slik kjennskap uteblir kan det få konsekvenser for veileders oppfølgingsarbeid, ved at det kan utfordre brukers tillit til veileder.

I tillegg krever NAVs flertallige datasystemer høy kompetanse og mye tid, som medfører at risikoen for å gjøre feil er stor (Alm Andreassen, Legard og Lie, 2011:96). I vår undersøkelse understrekte en veileder hvor viktig det er med god kjennskap til systemene, da eventuell feilmerking kan få den konsekvens at oppgaven lett kan “forsvinne i systemet”.

Samtidig muliggjør systemene at alle involverte parter aktivitet journalføres og dokumenteres. Det betyr at det blir tydelig hvem det er som til enhver tid har ansvar for en oppgave, og som igjen kan være med på å sikre fremgang i en sak. Dersom en forvaltningsenhet for eksempel mangler dokumentasjon i en sak, vil NAV-kontoret umiddelbart underrettes om dette, og bli bedt om å innhente informasjonen.

Likevel ble det hevdet at de samme systemene og kommunikasjonen i disse, slik som beskrevet ovenfor, også kan føre til ansvarsfraskrivelse:

Hvis du *kjenner* dem og etter hvert klarer å få en relasjon, så går det an å fikse ting. Men når det ikke er navn og nummer på folk så er det helt håpløst! Det pulveriseres, og så blir det sendt oppgaver rundt, i meldingssystemet vårt. De er så lange med problematikk som ingen vil ha, som sendes rundt. (veileder)

Denne veilederen uttrykte frustrasjon over hvordan systemet blottlegger oppgaveløsningen for personlig karakter, noe som igjen kan vanskeliggjøre personlig eierskap til saken.

Et annet viktig formål med IKT-systemene er at de kanaliserer oppmerksomhet ved å åpne for tilgang til dem som trenger det og være lukket for andre. En veileder beskrev hvordan vedkommende hadde opplevd at systemet forhindret utførsel av en relativt ukomplisert arbeidsoppgave ved å stenge for tilgang. I dette tilfellet påla grensesnittet vedkommende å innhente opplysninger fra en bruker med småbarn som var blitt enkemann. Det var imidlertid uklart for denne veilederen *hva* denne mannen hadde blitt bedt om å opplyse NAV om, og systemet tillot heller ikke tilgang:

Jeg må jo vite hva han har blitt bedt om å innhente. Det stod jo i systemet, men da var det sånne røde X'er på, fordi at NAV er opptatt av hvor mye tilgang vi skal ha, vi skal ikke ha tilgang til annet enn de opplysningene som er nødvendige for at jeg skal gjøre min jobb. Det ble mange røde X'er der, så jeg visste jo ikke hva det dreide seg om, så jeg måtte gå til min leder og be han løse opp alt så jeg fikk gå inn og se. Røde X'er betyr at det er sperret for meg. (veileder)

Som veilederen antyder her, er NAV opptatt av å kanalisere deres oppmerksomhet i de retninger som er i samsvar med organisasjonens målsetninger. Slik Simon (1997) ser det, er også det å sørge for at organisasjonsmedlemmene kun trenger å forholde seg til et begrenset antall variabler og konsekvenser, et av organisasjonens viktigste formål. På denne måten blir de avhjulpet sin begrensede kognitive kapasitet. I dette tilfellet virket imidlertid denne “kanaliseringsmekanismen” mot sin egen hensikt. For å få løst oppgaven ble det tydd til utradisjonelle midler for å innhente opplysninger:

Jeg brukte tre timer på den saken, og så fikk jeg ikke tak i han mannen. Jeg måtte jo google opp alle navn og nummer som lignet. Jeg fikk tak i *sønnen* til slutt, som sikkert ikke var mer enn ti år og heldigvis hadde mobiltelefon, og fikk faren sitt nummer der! Kan du tenke deg – det var jo helt hull i hodet! (veileder)

For veilederen medførte dette at en ellers så ukomplisert oppgave ble tidkrevende og vanskelig, og nærmest absurd – å bli bedt om å utføre en oppgave i et system, som det samme systemet forhindrer deg i å løse. Her bidro både IKT-systemene og ansvarsdelingen til å gjøre arbeidsoperasjonen tungrodd. I møte med denne “dysfunksjonen” i systemet, viste imidlertid veilederen vilje til å gå på tvers av formell praksis for å nå målet, en fleksibilitet Blau (1963) peker på kan oppstå i rigide byråkratier. Da veilederen til slutt fant ut av hvordan oppgaven skulle løses, konfronterte vedkommende kollegaen i forvaltningsenheten: “*’Synes du ikke selv du kunne ha løftet opp telefonrøret og få prøvd å få tak i han mannen selv og bedt om det her?’*”. Kollegaen i forvaltningsenheten hadde forståelse for frustrasjonen og var enig i at en telefonsamtale hadde løst saken, men henviste til at det er grensesnittrutinene som angir at oppgaven skulle løses på denne måten. Denne hendelsen kan knyttes til Mertons (1957) begrep om målforskyvning. På denne måten ble det å etterleve grensesnittet (midlelet) viktigere enn å løse oppgaven (målet).

En fagleder beskrev en annen dysfunksjon, der en spesifikk arbeidsoppgave tilhørende NAV-kontoret automatisk legges til forvaltningsenheten:

For der er det litt sånn krøll i Arena [IKT-system] , med at forhåndsvarselet som skal sendes ut av NAV Lokal legger seg automatisk på NAV Forvaltning sin benk. Da må vi be dem om å flytte oppgaven tilbake til NAV Lokal. For det lar seg ikke gjøre i Arena, at vi gjør det selv. (fagleder)

Dette er igjen et eksempel på hvordan systemene kan gjøre samhandlingen tungrodd. Det var imidlertid ikke klart hvorfor dette kan skje eller hvorvidt det var gjort noe for å endre på det. Poenget er at i hvilken grad systemene opererer knirkefritt har mye å si for hvorvidt veilederne opplever oppgavene sine enklere å håndtere.

For veilederne i NAV-kontoret spiller fyldige beskrivelser, som er tilpasset den individuelle bruker, en stor rolle. Det fremkom et ønske fra en veileder om at informasjonen ut til bruker i størst mulig grad er tilpasset denne brukeren. IKT-systemene vanskeliggjør imidlertid dette. Veilederen beskriver hvordan systemene genererer brev med standardtekst, som for eksempel et forvarsel til bruker om ytelsesstans. Dette kan medføre at den fyldige, individuelle informasjonen som er viktig å få frem og som gir grunnlag for varsel om stans, går tapt.

Der skriver vi gjerne veldig fyldige notater til NAV Forvaltning med at sånn og sånn har det vært, det og det har blitt gjort. Også ser vi det går ut et stansbrev sånn som vi har blitt enige om, men så er teksten og ordlyden i det brevet så standardisert at det er vanskelig å kjenne igjen saken, og bruker og synes det er vanskelig å kjenne seg igjen i det. (fagleder)

Her gikk den fyldige informasjonen tapt overfor bruker, og teksten som ble igjen var klinisk og standardisert. Veileders ønske om å “kontrollere” brukers følelser og skreddersy NAVs kommunikasjon, blir således svekket.

Dette blir desto mer viktig der det er snakk om avslag og der bruker har blitt forespeilet et positivt utfall. Veilederen sitert ovenfor, opplyste om at vedkommende og flere andre kolleger gjerne skulle ønske at de blir varslet i systemet før et avslag går ut, slik at de får anledning til å forhåndsvarsle bruker om dette. Muligheten for å holde seg oppdatert på en saks status quo skjer, ved at man *aktivt* går inn og sjekker, og dersom et avslag er gitt vises dette i systemet i etterkant. Dette vitner om at veilederne ønsker å ha en holistisk tilnærming til bruker og oppfølging, noe som fordrer full oversikt og kontroll over saksgangen. Dette kan løses gjennom gode IKT-systemer.

5.3 Oppsummering

I dette kapittelet har vi sett på sider ved den formelle strukturen som NAV-veilederne anser som svært betydningsfulle for utførelsen av arbeidet sitt, og på hvilken måte disse fungerer for dem. Den formelle strukturen er av betydning for hvordan de opplever og håndterer sin veilederposisjon, fordi strukturen har til hensikt å styre de ansattes handlinger i tråd med organisasjonens formål. I den første delen ble betydningen av den formelle organisasjonsstrukturen drøftet; herunder grensesnittet, lovverk og rundskriv, og formell struktur på NAV-kontoret.

Grensesnittet sørger for klarhet i veiledernes arbeid gjennom å angi når hvem skal gjøre hva og hvordan. Disse rutinebeskrivelsene er å anse som et uttrykk for organisasjonens

målspesifisering, siden de begrenser veiledernes handlingsalternativer. Som vi har sett, er likevel ikke rutinene i grensesnittet helt utvetydige eller enkle å rette seg etter. Veilederne opplever dem ikke alltid tilstrekkelige til å regulere arbeidsprosessene i de komplekse sakene. Noen opplever at sakene ikke alltid faller innunder rammene grensesnittet angir, fordi de ikke alltid så lett lar seg plassere inn i forhåndsdefinerte kategorier. Når veilederen har vanskeligheter med å plassere saken, blir grensesnittet mindre behjelpelig og kan miste noe av sin effektiviserende funksjon. Grensesnittrutinene har også til hensikt å kanalisere oppmerksomhet mot spesifikke oppgaver for å klargjøre oppgavedeling. Veilederne opplever imidlertid ikke alltid oppgavedelingen som hensiktsmessig, fordi prosessen tidvis blir tungrodd og unødvendig tidkrevende. På dette grunnlaget kan grensesnittet skape grobunn for spenninger i veilederarbeidet.

I avsnitt 5.1.2 om *lover og rundskriv*, fremkom det at lovverket reflekterer grad av brukernærhet, noe som gir ulikt utgangspunkt for fortolkning og forståelse av en sak. Rundskrivet skal gi grunnlag for en “riktig” anvendelse av loven ved å spesifisere riktige fremgangsmåter for skjønnsbruk. Samtidig så vi at rundskrivet ikke bare kan forstås som en handlingsmal som regulerer handlingsrommet på en rigid måte, men også åpner opp for ulike handlingsalternativer og for skjønnsutøvelse i *spesifikke* saker. Rundskrivet kan få en særlig viktig betydning for veilederne innen arbeidsavklaringspenger, fordi denne ytelsen innebærer et betydelig skjønnsrom. For veilederne oppleves rundskrivet som en viktig støttefunksjon, da det viser hvordan loven kan tolkes i konkrete saker.

NAV-kontoret og forvaltningsenheten er gitt hver sine områder å forvalte, noe som avgrenser organisasjonsmedlemmenes fokus og rollefunksjon og som har til hensikt å hindre dobbeltarbeid. Samtidig har vi sett at veilederne kan oppleve det som en utfordring å ha en helhetlig tilnærming til lovverket og oppgaven, noe som krever en viss “dobbeltkunnskap” av veilederne. Veilederne må inneha ”dobbeltkunnskap” fordi vurderingene i NAV-kontoret utgjør arbeidsgrunnlaget til forvaltningsenheten, eksempelvis gjennom arbeidsevnevurderinger, og fordi veilederne må håndtere brukerhenvendelser som angår spørsmål utenfor deres ansvarsområde.

Deretter ble betydningen av *formell struktur lokalt på NAV-kontoret* diskutert, med henblikk på faglederposisjoner, teammøter og kurs. Disse ble fremstilt som viktige støtteverktøy for å bistå veilederne og som påvirkningsbaser for organisasjonen. Her så vi at faglederrollen har en viktig støttefunksjon i krevende saker, på bakgrunn av sin kompetanse. Beslutterrollen så

vi kunne fungere som et kvalitetsledd i saksoversendelse til forvaltningsenheten. Teammøter kan fungere som fora for plenumsdiskusjoner og være en kilde til kollegial støtte. Diverse kursvirksomhet kan virke faglig fremmende og instruerende for en korrekt utførsel av sentrale veilederoppgaver i tråd med NAVs ønsker, og således sikre at veilederne blir trygge i rollen sin.

I kapittelets andre del diskuterte vi betydningen av geografisk avstand og i hvilken grad samhandling og oppgavehåndtering mellom NAV-kontoret og forvaltningsenhetene kan ivaretas gjennom IKT. Vi fant at geografisk avstand i seg selv ikke nødvendigvis har betydning, men at endret plassering av en forvaltningsenhet kan føre til oppbrudd i kontinuitet ved å bryte relasjoner opparbeidet gjennom tid. Dette kan oppleves frustrerende for veilederne i NAV-kontoret. Den fysiske organiseringen kan også medføre en lokal lojalitet blant veilederne på NAV-kontoret snarere enn et kollegialt felleskap på tvers av NAVs organisasjonsenheter.

Som formaliserte kommunikasjonskanaler og påvirkningsbaser, har IKT-systemene til hensikt å ivareta oppgavefokus, sørge for saksoversikt og informasjonsutveksling. Noen veiledere opplever imidlertid at systemene kan gjøre samhandlingen upersonlig og distansert, noe som er utfordrende for dem som ønsker mer personlig tilknytning og kjennskap til sine kolleger i forvaltningsenheten. I systemene svekkes også muligheten for individuell tilpasning av informasjon som skal ut til bruker. I tillegg kan systemene medføre at prosessene oppleves tungrodd og unødvendig tidkrevende, samt at systemet kan jobbe mot seg selv gjennom å hindre tilgang til nødvendig saksinformasjon. IKT-systemene kan derfor tidvis være dysfunksjonelle i å kanalisere oppmerksomhet. Dette gir grunnlag for frustrasjon og spenninger i veilederne arbeid. Selv om det ble påpekt mangler ved IKT-systemene, ble det også uttrykt at de utgjør et stort potensial for å ivareta samhandlingen.

Kjennskap til hva slags formelle, organisatoriske strukturer veilederne opererer innenfor og hvilke verktøy de har for å kunne håndtere posisjonen sin, kan fungere som et bakteppe når vi i det følgende skal ta for oss arbeidsgrunnlaget deres. Her ser vi på hvordan de håndterer sine oppgaver i sin posisjon mellom bruker og forvaltningsenhet. Vi har sett hvordan de møter restriksjoner og muligheter i arbeidsbetingelsene. I neste kapittel flytter vi fokus over på hva veilederne arbeider med og hvordan de skjøtter arbeidet sitt i møte med bruker på den ene siden og forvaltningsenheten på den andre. Vi undersøker nærmere hva som inngår i en veilederrolle og hvilke forpliktelser de går i møte.

6 ANALYSE II: Arbeidets natur

I dette kapittelet skal vi se nærmere på veiledernes posisjon som bakkebyråkrater. Veilederen utøver sitt arbeid mellom velferdspolitiske føringer og individer denne politikken er rettet mot. Som Lipsky (2010) påpeker er bakkebyråkraten både fri og bunden på én og samme tid. I foregående kapittel så vi at NAV tar i bruk ulike verktøy for å begrense handlingsalternativer og for å kunne holde veilederne ansvarlige for sine vurderinger. Ved å utarbeide detaljrike prosedyrebeskrivelser i grensesnittet forsøker NAV å kanalisere oppmerksomheten og begrense handlingsalternativene til veilederne. Rundskrivene er NAVs instruksjoner for lovanvendelse som skal bidra til å standardisere veiledernes praktisering og forståelse av lovverket. Videre kan det på lokalt nivå bli lagt føringer og sørget for at de faglige vurderingene holder god standard, gjennom faglederposisjoner, møter og kursing av de ansatte. All denne inngripenen i bakkebyråkratenes handlingsfrihet er nødvendig som følger av *arbeidets natur*. Vi har imidlertid sett at dette kan hemme veilederne i arbeidet deres. I veilednings- og oppfølgingsarbeid håndterer veilederen vurderinger angående enkeltmennesker – et arbeid der skjønnsutøvelse både er et essensielt og karakteristisk trekk. Som Lipsky (2010) understreker, utgjør individuelle tjenestemottakere både et komplekst og uforutsigbart arbeidsgrunnlag som ikke lar seg tilpasse sjablonger. Det ble tydelig at det er vanskelig å undersøke hvordan de opplever sin rolle sammenlignet med forvaltningsenheten, uten å ta i betraktning hva slags type arbeid de gjør og hvordan dette har vesensforskjeller fra arbeidet som utføres i forvaltningsenheten. Overskriften «arbeidets natur» henspiller på det grunnleggende og karakteristiske ved veiledernes arbeid.

Med veiledernes arbeidsbetingelser i minne, undersøker vi i dette kapittelet hva veilederposisjonen går ut på. Her ser vi hva arbeidet deres innebærer, og hvordan de håndterer sine oppgaver i posisjonen mellom bruker og forvaltningsenhet. Hvilke spenninger kan oppstå i veilederarbeidet, og i posisjonen mellom bruker og forvaltningsenhet?

Her setter vi søkelys på tre sider ved veilederarbeidet. Først presenterer vi hva som utgjør kjerneoppgavene til veilederne, og hva som kjennetegner disse oppgavene. Her drøfter vi spesielt betydningen av skjønnsutøvelse i en brukernær posisjon. Andre del handler om veiledernes rolle overfor bruker, og hvilke hensyn som må tas i denne sammenheng. Tredje del omhandler veiledernes betraktninger av egne oppgaver, sammenlignet med forvaltningsenhetenes oppgaver, og hvordan de håndterer disse oppgavene i samhandling med

forvaltningsenheten. I fjerde og siste del drøfter vi hvordan uformell praksis og sosiale relasjoner får betydning for veiledernes håndtering av spenninger i arbeidet.

6.1 Hva arbeider veilederne med?

Av de ulike hovedprosessene, som beskrevet i kapittel to, er det mange som er tillagt NAV-kontoret. Her tar vi imidlertid utgangspunkt i de oppgavene som *eksklusivt* er lagt til NAV-kontoret, nemlig arbeid knyttet til veiledning og oppfølging av bruker.

Alle informantene virket som de hadde reflektert rundt sin rolle som veileder og sitt mandat i NAV. De utviste en stolthet og integritet i sine beskrivelser av arbeidet sitt. I følge Lipsky (2010) er alle bakkebyråkrater opptatte av å forsøke å gjøre en god jobb, på tross av utilstrekkelige ressurser, tvetydige mål, og andre mer eller mindre demotiverende omstendigheter. Dette fikk vi inntrykk av at gjaldt for alle veilederne. Arbeidet hviler i stor grad på deres medmenneskelige og relasjonelle evner, der de i sitt arbeid må være orienterte mot enkeltmennesket i saken (Lipsky, 2010). En veileder hadde klare formeninger om ansvaret sitt som veileder:

Du har en bruker, du er i møte med brukeren, du skal avklare, du skal veilede og du skal gi informasjon, og du skal se muligheter. Så skal du bearbeide den informasjonen, så skal du se muligheter og bidra til at bruker ser muligheter. Så skal du stake ut en kurs i forhold til det. (veileder)

Veilederne skal avdekke muligheter, potensial, evner, ferdigheter, kunnskap og ressurser hos brukeren. Dette skal de hjelpe brukeren til å innse selv, og å realisere det i arbeidsmarkedet. Samlet, skal alt dette systematiseres for å kunne utløse en ytelse hos NAV. Dette fordrer en enorm oversikt over alt fra lover, retningslinjer og arbeidsmarkedets tilstand, til brukers individuelle situasjon. For at NAVs visjon om å gi mennesker muligheter skal bli en virkelighet, er derfor veiledernes arbeid og innsats uvurderlig.

6.1.1 Arbeidsevnevurderingen: å vekte det like og det unike

Oppfølgings- og veiledningsarbeidet utgjør kjerneoppgaver i NAV-kontoret. Et viktig grunnlag for dette består i å vurdere arbeidsevnen til en bruker, altså vedkommendes ressurser og begrensninger, opp mot de krav og forventninger i arbeidsmarkedet. Koblingen mellom disse betegnes som “en match”, og utgjør en strategisk føring mot et mål som veilederne skal arbeide mot. Veilederen skal fastslå hvorvidt brukers arbeidsevne er nedsatt, og vurderingen utgjør et vesentlig grunnlag for oppfølging og ytelser i NAV. En veileder beskrev

arbeidsevnevurderingen som deres viktigste verktøy i oppfølgingsarbeidet. Det er her NAV-kontorets myndighet kommer til uttrykk.

Arbeidsevnevurderingen er imidlertid en svært kompleks oppgave, der regler, instruksjoner og retningslinjer i liten grad kan regulere oppgaveløsningen. Dette gjør at en betydelig grad av skjønnsutøvelse blir nødvendig. NAV forsøker å ivareta likebehandlingsprinsippet²² i skjønnsutøvelsen gjennom etableringen av felles arbeidsprosesser, metoder og kompetanse, snarere enn generelle rettsregler (Helgøy, Kildal og Nilssen, 2011: 9). Forholdet mellom likebehandlingsprinsippet og individuelle hensyn utgjør et sentralt spenningsfelt i bakkebyråkratiet (Lipsky, 2010). NAV standardiserer deler av oppfølgingsløpet ved å gjøre den individuelt orienterte og skjønnsbaserte arbeidsevnevurderingen både felles og lovpålagt (Helgøy, Kildal og Nilssen, 2010:13). På denne måten søker NAV å forene likebehandlingsprinsippet og målet om skreddersøm (ibid.). I følge Lipsky (2010) har slike instruksjoner og metodiske fremgangsmåter til hensikt å legge rammer for skjønnsutøvelse. Ved å legge slike rammer kan NAV sikre at arbeidsevnevurderingen er faglig og forsvarlig utført.

Individuelt tilpasset oppfølging og standardiserte oppfølgingsløp skal forenes i skjønnsutøvelsen, noe som gir grobunn for dilemma i Lipskys begrepsforståelse. Heum (2010b) peker på at den norske modellen for arbeidsevnevurderinger og dens tilknyttede metodikk legger grunnlag for et betydelig *kvalitativt* skjønn. Denne modellen kontrasterer han mot lignende modeller i europeiske og amerikanske forvaltningssystemer som i større grad er kvantitativt orientert. Dette muliggjør grovere sortering i målgruppetilhørighet fremfor ut fra enkeltindividers unike behov (ibid.:217). I følge Lipsky (2010) befinner alle bakkebyråkrater seg i spennet mellom likebehandlingshensyn og individuelle hensyn. Likevel angår hans betraktninger amerikanske velferdsbyråkrater, som utfra Heums (2010b) påstand, kan tenkes lettere å kunne se det *like* i folks situasjon fremfor det *unike*, på grunn av den kvantitative orienteringen. Til kontrast, er de norske veilederne påtvunget et særlig individuelt fokus der arbeidsevnevurderingen utgjør et sentralt middel til å oppnå målet om *individuelt* tilpassede tjenester (Aasback, Kiik og Skjefstad, 2013:174). Jessen (2010:149) peker også på dette spenningsfeltet der lokal skreddersøm skal forenes med likebehandlingsprinsippet. I følge

²² I sin rapport om arbeidsevnevurderinger i NAV understreker Arbeids- og velferdsdirektoratet og Sosial- og helsedirektoratet (2007) at likebehandlingsprinsippet ikke betyr likhet i tilbud og virkemidler. Utfordringen med å ivareta prinsippet er tydelig: "I praksis vil det aldri være slik at to saker er helt sammenlignbare, og når tilgang på tjenester og tiltak er basert på individuelle behov kan det være vanskelig å identifisere utilbørlig forskjellsbehandling" (Arbeids- og velferdsdirektoratet og Sosial- og helsedirektoratet, 2007:15).

Jessen (2010:149) utgjør disse to prinsippene fundamentalt forskjellige forvaltningsnormer som kommer til syne som motstridende forventninger til førstelinjen. Lipskys (2010) dilemma gjør seg derfor tydelig gjeldende i veilederrollen.

Arbeidsevnevurderingen og vurderinger som angår bistandsberettigelse er oppgaver som ikke tillater å bli reduserte til “programformater” fordi hver og én brukers situasjon er unik (Lipsky, 2010). Slike oppgaver er derfor av en slik art, at de krever individualisert og situasjonsspesifikk behandling. Det er her behovet for skjønnsutøvelse heller enn regelbruk, blir et nødvendig faktum (ibid.). Regler og rutiner utgjør i følge Lipsky (2010) kun hjelpemidler i disse vurderingene. Motsatsen til beslutninger fattet på bakgrunn av skjønnsutøvelse, er fullstendig regelstyrte beslutninger (Hatland og Terum, 2010:171). Dette er i tråd med det rendyrkede weberianske byråkratiet (Weber, 2000). Grad av skjønnsutøvelse utgjør derfor et fundamentalt skille mellom byråkrater og bakkebyråkrater.

6.1.2 Skjønnets mange fasetter: fra magefølelse og subjektivitet til saklighet

I følge Lipsky er skjønn nødvendig i velferdsyrker fordi: “[...] *the nature of service provision calls for human judgment that cannot be programmed and for which machines cannot substitute*” (Lipsky, 2010:161). Veiledernes ansvar er å møte individuelle brukere og deres situasjoner med en unik og passende respons. I følge March (1991) kan det som oppfattes som en passende respons være en “matching” mellom situasjoner og identiteter. Dette kan føre til at veilederen ut fra sin rolle som veileder, føyer seg etter forpliktelser, regler og normer som gjelder for denne gruppen.

I forvaltningssammenheng utgjør skjønn en teknikk eller fremgangsmåte for å nå en beslutning hvor regelverket ikke foreskriver en bestemt løsning i en spesifikk situasjon (Heum, 2010a). Dette betegnes som *forvaltningsskjønn*. Det spesielle med forvaltningsskjønnet er at det peker på en løsning eller intensjon, samtidig som det ofte gir føringer for skjønnsprosedyren. Dette kan skje gjennom kriterier for hva som skal vektlegges eller gjennom beskrivelser av hvordan man skal komme frem til løsningen. Med andre ord er det snakk om et prosedyrebasert skjønn. Kriteriene forvaltningsskjønnet hviler på, kommer i form av noe vage begreper der muligheten for fortolkning er stor. Dette kan innebære begreper som “hensiktsmessig”, “vesentlig” eller “rimelig” (ibid.).

Folketrygdloven §11-5 om nedsatt arbeidsevne utgjør en relativt tung skjønnsbestemmelse. Rundskrivet her har til hensikt å standardisere skjønnsgrunnlaget for å ivareta lovgivers intensjoner, for å maksimere utnyttelsen av handlingsrommet og for at brukeren kan forstå grunnlaget for beslutningen (Heum, 2010a).

Skjønn og magefølelse

Kunsten med å utøve skjønn, er å kunne balansere krav til objektivitet og saklig argumentasjon med magefølelse og intuisjon. I vurderingen kan veilederne trekke veksel på sakens fakta, egen magefølelse, intuisjon og tidligere erfaring. Skjønn skal ikke kun baseres på en udefinerbar og subjektiv magefølelse (Heum, 2010a:174). Argumentasjonen bak beslutningen skal være mulig å gjenskape, og skjønnet skal i stor utstrekning bygge på konkrete fakta og vurderinger (ibid.).

En veileder beskrev hvordan lang erfaring kan gjøre at man blir en menneskekjenner, og hvordan magefølelse kan bli “et kompass” i en vurdering: *“Men når du har jobba så mange år som jeg har så føler du nok at den magefølelsen sier ganske mye. Men du skal jo dokumentere. Det skal du.”* (veileder). Her er det snakk om å se tilbake på tidligere erfaringer i en beslutning. Dette er i tråd med det naturlige systemperspektivet og tanken om at organisasjonsmedlemmer gjerne styres av tilbakeskuende, uformelle normer så vel som mer fremadskuende, formelle normer (Christensen m.fl., 2009). Skjønnet er uløselig knyttet til personen som utøver skjønnet, der erfaringslengde og -innhold kan få stor betydning (Hanssen m.fl., 2010:42).

Veilederen i sitatet legger likevel vekt på viktigheten av saklig argumentasjon. En annen veileder påpekte at hva som utgjør saklig argumentasjon, kan i seg selv være en subjektiv vurdering. Etter vår oppfatning er *kompetanse* et nøkkelbegrep for utøvelse av godt faglig skjønn. Med kompetanse sikter vi her til fagutøverens samlede profesjonelle kompetanse (Skau, 2002:59). Det vil si, både den teoretiske kunnskap og de profesjonelle ferdigheter som er tilegnet gjennom utdanning og erfaring, og den mer personlige kompetansen, som relasjonelt arbeid, empati og dømmekraft.

Skjønn og subjektivitet

Flere informanter omtalte skjønnsutøvelse som svært utfordrende fordi det innebærer en fare for en ikke-ønskelig, subjektiv “synsing”. Det å ta innover seg brukeren som helhet gjør at subjektivitet og følelser ikke helt kan sjaltes ut. Dette skiller veilederne fra klassiske byråkrater som inntar en objektiv og upersonlig tilnærming til beslutninger, som er i tråd med Webers (2000) beskrivelser av byråkratisk arbeid som avskåret fra følelser og personlige elementer. En veileder ga uttrykk for av at veiledere generelt kan oppfatte forvaltningsenhetene som byråkratiske, og at forvaltningsenhetene kan oppleve veilederne som subjektive og synsete.

Balansegangen mellom egne subjektive meninger og sakens objektive fakta kommer spesielt til uttrykk i det å utarbeide gode arbeidsevnevurderinger, noe en veileder betegnet som “en kunst”. Vedkommende mente at arbeidsevnevurderingen ikke bør bli betraktet som en endelig sannhet som hviler på en objektiv, vitenskapelig logikk:

Så er det litt sånn også at jeg tenker at [oppgitt sukk], ‘den der arbeidsevnevurderingen, altså, WOW! Når du skriver arbeidsevnevurderingen, *da* vil det liksom stå klart frem hva som er rette oppfølgingen her’. Men det er jo også bare en samling av subjektive uttalelser. (veileder)

Vedkommende hadde et anstrengt forhold til det å utøve skjønn, fordi det nødvendigvis også innebærer en viss grad av subjektivitet og fare for synsing. Synsing er ikke forenelig med saklig argumentasjon, men vedkommende resonnererte seg likevel frem til at det er umulig å unngå:

Alle er jo subjektive, uansett så er du subjektiv. Det er det ikke tvil om. Vi bestreber oss jo på en måte å være rettferdige, men jeg sitter jo der med *min* historie og *min* bakgrunn, og vil bedømme ting helt annerledes enn en annen med en helt annen bakgrunn. (veileder)

Ut fra dette utsagnet forstår vi at det er vanskelig å sette sitt personlige “jeg” til side i arbeid med mennesker. I følge Hatland og Terum (2010:176) arbeider NAV-funksjonærer hierarkisk. Er de usikre, søker de råd og informasjon på et høyere nivå i organisasjonen. Dette hevder forfatterne bidrar til å unngå subjektivitet og hindre at det private verdi- og moralsynet tar for stor plass. Hatland og Terums (2010) argument har relevans sett i sammenheng med veilederne “bruk” av faglederrollen, som beskrevet i analysedel 1. Ved å konsultere fagleder, som innehar en type faglig autoritet, kan veilederne håndtere subjektivitet i vurderinger.

Det personlige og subjektive må likevel begrunnes. Det må skilles mellom når man er faglig og saklig, og når man er subjektiv, som en fagleder påpekte slik: “*Hvis man begrunner sin subjektive oppfatning, så blir jo det også fakta i saken*”. Evnen til å begrunne og argumentere

for sine påstander, kan derfor anses som en forutsetning for å utarbeide gode arbeidsevnevurderinger. Skjønnsutøvelse må imidlertid skje innenfor et stort kunnskapsrom for å gi grunnlag for utforming av gode begrunnelser.

6.1.3 Aktivitetsplanen: en vurdering av det hensiktsmessige og nødvendige

Veilederne skal følge opp og veilede en bruker i retning arbeid og aktivitet. I dette arbeidet skal veilederen, i samarbeid med bruker, utarbeide en aktivitetsplan som blant annet sier noe om hvilke tiltak som er aktuelle for brukeren. I Forskrift om arbeidsrettede tiltak (2008) står det: *“Før tildeling av tiltak, bør deltakelse i tiltaket vurderes å være nødvendig og hensiktsmessig for at deltakeren skal skaffe seg eller beholde inntektsgivende arbeid”*²³. En fagleder påpekte at rammene for skjønn under utarbeidelse av en slik plan er “veldig vide”, og uttrykkes i begrepene *nødvendig* og *hensiktsmessig*. Det er disse som regulerer skjønnsutøvelsen. I følge Heum (2010a:182) må det klargjøres hva en skjønnsbestemmelse betyr og hvordan den kan gjøres målbar, for at skjønnsgrunnlaget kan standardiseres. Et rent kvalitativt begrep som “hensiktsmessig”, kan for eksempel bli mer målbart gjennom å definere situasjoner eller kjennetegn som både er målbare og som kan tilsi at vilkåret for “hensiktsmessig” er oppfylt (ibid.).

I følge faglederen innebærer begrepet *nødvendig* at brukeren ikke klarer seg uten tiltaket, mens *hensiktsmessig* innebærer at brukeren skal nå et mål. Ytterligere kan dette innebære en avveining mellom brukerens ønske og interesse om å få en spesiell utdanning, og arbeidsmarkedets behov for kompetansen denne utdanningen gir. Er det ikke behov for en slik kompetanse, bryter dette med vilkåret og NAVs mål om at bruker enklest og raskest mulig skal komme tilbake i arbeidslivet. Dette kan derfor bety at arbeidsmarkedets behov i mange tilfeller kan få forrang for den enkelte brukers ønsker.

En annen fagleder uttrykte at det var betydelig større rom for å innstille til innvilget utdanning tidligere:

De som jobbet i NAV på det tidspunktet og fremdeles jobber i NAV, savner den tiden, og opplever nok at det har blitt for strengt igjen. Men det går jo ikke på ytelse, og regelverket i den forstand, det går jo mer på bevegelser i arbeidsmarkedet og føringer fra styringsmaktene i forhold til hva vi skal ha fokus på, så nå tenker vi raskeste vei ut i jobb. Punktum. Og kan du da klare å være i jobb i tre år, uten

²³ Jf. §1-3.

utdanning, mens du ville kunnet være i jobb i tretten år *med* en utdanning, så tenker vi raskeste vei ut i arbeid uansett. (fagleder)

Det veilederne før har skjønnsvurdert som hensiktsmessig og nødvendig, har fått en annen betydning i senere tid. Denne tankegangen hos veilederne er preget av et fokus om å stille krav til bruker, som en fagleder uttrykte det: *“Men du er ikke syk i forhold til ethvert arbeid, du er syk i forhold til det arbeidet, men ikke i forhold til ethvert arbeid. Og da må de være villige til å prøve noe annet”*. Her uttrykkes en holdning som er i tråd med NAVs mål om å få folk fra å være passive stønadsmottakere, til å bli aktive bidragsyttere i samfunnet. Dette er knyttet til arbeidslinjas parole om at arbeid skal være det naturlige førstevalget (Hernes, 2010a). Som en veileder uttrykte det: *“Vi vil jo ha de i arbeid. Det er det vi jobber for”*.

En fagleder uttrykte imidlertid: *“Du skal jo strekke skjønnnet, til fordel for brukeren”*. Dette indikerer et særlig ansvar overfor brukerne, og en forståelse for deres ønsker og rettigheter. En annen fagleder påpekte derimot at man ikke skal “strekke” skjønnnet, men snarere *“[...] tilpasse det til virkelighetens verden”*. Dette skjer gjennom skjønnsvurderinger. Faglederen beskrev hvordan det å tilpasse regelverket til den enkelte brukers situasjon var enklere før enn nå. Her refererte vedkommende til veiledere som er “gamle i tralten” og som derfor har opplevd hvordan muligheter og begrensninger har endret seg over tid.

6.2 Veilederrollen og brukermøtet

I veiledernes beskrivelser av arbeidet sitt og sin relasjon til forvaltningsenhetene, kom brukeren til stadighet inn som samtaleemne. Når brukeren i all hovedsak utgjør deres arbeidsgrunnlag, ble det også viktig å høre hva slags rolle og relasjon som kan oppstå mellom en bruker og en veileder. I dette blir også idealet om brukermedvirkning sentralt, og hvilke hensyn som må tas i det brukerorienterte arbeidet.

6.2.1 “Den gode veileder”

[D]et er jo litt det som er den store utfordringen i veilederrollen, du har et firkantet regelverk og så har du runde brukere. Og så skal du få dette her til å gå i hop da. (fagleder)

I sitatet beskriver faglederen utfordringen visuelt: runde klosser passer dårlig i en firkantet åpning. Vedkommende fortalte hvordan arbeidet i stor grad består av å tilpasse regelverket til den virkelige verden og finne muligheter for bruker. Vi fikk inntrykk av at veilederne innehar en kompleks og helhetsorientert tilnærming og støttende rolle overfor brukeren. Ord som

“brukerens høyre hånd”, “prosjektleder”, og “lagspiller”, ble blant annet nevnt. Lipsky (2010) hevder at ansatte i velferdsyrker som ønsker å opptre som brukers advokat, vil møte restriksjoner i både tids- og ressursmangel. Dessuten skal de både tjene og bedømme klienten på en og samme tid (ibid.). Tjenerrollen hviler på en “hjelperånd”, mens det å bedømme klienten innebærer en funksjon som portvokter til velferdsgodene (ibid.).

Noen nevnte at de skulle “bygge forventninger”, mens andre nevnte at de skulle “tilpasse forventninger” til bruker. Med andre ord, dreier det seg om å avklare forventninger, både fra veileders side, som representant for velferdsforvaltningen, og fra brukerens side, som borger med tilhørende rettigheter og plikter. Sammen krever dette at veilederen innehar en prosessorientering, der prosessen består av å bistå brukeren ut i aktivitet og arbeid. Veilederen skal således sikre en kontinuerlig fremdrift, slik at ikke saken stagnerer. Da vi spurte en fagleder om hva som kjennetegner en god veileder, svarte vedkommende blant annet, at det er mange prosesser som skal samkjøres i retning av å få bruker ut i arbeid:

Skal du klare å være en god NAV-veileder så må du være litt edderkopp. Du må klare å prosessere veldig store mengder informasjon, på ganske kort tid, og være flink til å sortere hva du kan bruke for å hjelpe bruker videre, og hva du skal la ligge. En sånn passe kombinasjon av omsorg og forståelse, prosessfokus og fremdrift. (fagleder)

Det kreves en vekting mellom medmenneskelig forståelse og strategisk arbeidsrettet fokus. En annen fagleder fremholdt at veilederrollen innebærer en balansegang mellom ydmykhet, medfølelse og aktiv lytting på den ene siden, og harde krav og forventninger til brukers egeninnsats, på den andre. Vedkommende understreker at dette forutsetter gjensidig tillit, der man som veileder må møte brukerne på “det nivået de er”, for at de ikke skal føle seg små. I følge denne faglederen er ikke det å oppsøke NAV nødvendigvis et enkelt valg for mange mennesker, da mange ønsker å klare seg selv. Her peker veilederen på en sentral betingelse ved bakkebyråkratenes arbeid; at de som oppsøker dem ikke nødvendigvis gjør det av frivillighet, men fordi de ikke har noe annet valg (Lipsky, 2010). At arbeid representerer en verdi i seg selv var også regjeringens oppfatning under arbeidet med NAV-reformen: *“Arbeid er den beste garantien mot fattigdom, det gir sosial forankring og det gir mulighet for læring og realisering av egne evner”* (St.prp.nr. nr. 46 2004-2005:10). I følge proposisjonen bidrar arbeid til en aktiv og meningsfylt tilværelse og et fullverdig medborgerskap.

I våre funn ble det også gitt uttrykk for at veileder skal møte bruker omtrent slik en selger møter en kunde, der personlig service og tjenestevillighet spiller sentrale roller. Jessen (2011:25) har pekt på at rollen som velferdsbyråkrat innebærer en dobbeltfunksjon som

myndighetsutøver som beskjeftiger seg med regelforvaltning, og som tjenesteyter som utfører veiledning. Hennes observasjon angår imidlertid yrkeskategoriene sosialarbeideren og trygdefunksjonæren, i den tidligere velferdsforvaltningen. I veilederrollen i nåværende NAV er funksjonen som en arbeidsrettet, individorientert tjenesteyter sterkt vektlagt (Rønningen og Arntzen, 2013). Her blir det å yte personlig service sentralt.

Krav til service og lydhørhet overfor brukers behov og ønsker, utgjør et nyere samhandlingsideal i velferdsforvaltningen (Jessen, 2010). Flere av veilederne var opptatte av å være serviceinnstilte overfor brukeren, blant annet gjennom tilgjengelighet og utlevering av kontaktinformasjon å la et visittkort. En fagleder pekte allikevel på at noen av “[...] *de gamle ringrevene syntes at det var en veldig fremmed idé, å gi ut visittkortet sitt*”. Det å opprette noe som ligner et kundeforhold og å utlevere personlig kontaktinformasjon, er derfor ikke nødvendigvis noe som føles naturlig for alle. I følge en annen veileder, som for øvrig hadde svært lang fartstid i arbeids- og velferdsforvaltningen, bør likevel terskelen for at brukeren tar kontakt være lav, og at det å utlevere personlig kontaktinformasjon nettopp kan være med på å sikre dette. Vedkommende påpekte at dette også kan fremme tillit.

Et annet aspekt ved det å yte personlig service er å forenkle informasjonen²⁴ som går ut til bruker. Mange brukere opplever standardtekstene i brevene som sendes ut av NAV Lokal som tungleste. En veileder fryktet at mange brukere ikke leser brevene på grunn av dette, og at de dermed ikke får med seg sentral informasjon. For å gjøre budskapet mer forståelig og lettlest for brukeren, fortalte en veileder hvordan vedkommende hadde som vane å markere det som var vesentlig i teksten.

Å transformere en bruker fra å være passiv stønadsmottaker til å bli aktiv bidragsyter i samfunnet krever enormt med viljestyrke og motivasjon fra brukerens side. Da blir det desto viktigere, at veilederen på vegne av NAV møter brukeren ikke bare som en krykke, men evner å istandsette dem til å klare seg selv og aktivt medvirke til en forbedring av egen situasjon.

6.2.2 Brukermedvirkning

Brukermedvirkning handler om “[...] *at tjenestemottaker får anledning til å gi uttrykk for sitt syn, og at synet tillegges vekt ved utforming og gjennomføring av tjenester*” (NOU 2004:18,

²⁴ Skriftlig formidling av informasjon fra NAV til bruker har gjennomgått forbedringstiltak gjennom det såkalte Klarspråkprosjektet – et samarbeidsprosjekt mellom DIFI og Språkrådet våren 2012. Formålet var å tilpasse språklig og strukturelt forvaltningens tekstformidling til brukerne. Se Aanderud-Larsen, 2012.

s.77). Dette innebærer et menneskeperspektiv som anser en tjenestemottaker som en kompetent aktør som skal tas på alvor, og som har rett til å delta aktivt i egen sak (Aasback, Kiik og Skjefstad, 2013:173).

I følge en veileder innebærer dette at veilederen avstår fra å opptre som en overformynder som skal “mene noe om hva de har lyst til å gjøre”, og i stedet “sende ansvar tilbake igjen” til bruker slik at vedkommende selv kan reflektere rundt egne ønsker. Brukermedvirkning utgjør således et viktig virkemiddel for å oppnå “empowerment”, eller på norsk: myndiggjøring (Heum, 2010a:169-170). Myndiggjøring gir bruker anledning til å opparbeide eierskap til saken sin, noe som kan bidra til større progresjon. Brukermedvirkningen har dermed også et instrumentelt aspekt, som middel til å få bruker ut i arbeid eller aktivitet. I følge Jessen (2010:151) er brukermedvirkningen både en plikt og en rettighet for brukeren, men forholdet mellom dem kan bli noe uklart. Å få brukeren til å bidra aktivt til forbedring av egen situasjon, stiller krav til hvordan veilederen tilnærmer seg brukeren og vedkommendes situasjon.

For veileders del krever brukermedvirkning et brukerperspektiv, noe som kan forstås som todimensjonalt (Hanssen m.fl., 2010:32). Den ene dimensjonen betegnes som et *faglig brukerperspektiv*, som handler om at veilederen skal *se* brukeren og la vedkommendes interesser og behov være i fokus (ibid.). Den andre dimensjonen betegnes som *brukerens perspektiv*, der brukerens egen forståelse av sin situasjon, både slik den var, er og kan bli, står i sentrum (ibid.). Et verktøy som er i tråd med dette perspektivet, er motiverende intervjueteknikk, noe veilederne benytter aktivt. En veileder beskrev denne teknikken som å lytte, stille åpne spørsmål og la brukeren selv komme frem til løsningene. I følge vedkommende står dette i sterk kontrast til slik arbeidet foregikk tidligere der brukerne ble passiviserte, mens veilederne “gjorde alt for dem”.

En annen måte veilederne sikrer brukermedvirkning på er å la brukeren selv beskrive og vurdere sin egen situasjon gjennom egenvurderingen, og innhente sine egne legeerklæringer. For en veileder kan det oppleves unaturlig å skulle bestemme hva en person evner å gjøre i arbeidslivet uten at den det angår selv får anledning til å komme til ordet. Videre reflekterte veilederen rundt hvordan det måtte føles for enhver å måtte lese om sine egne begrensninger. Vedkommende påpekte at “det er deres liv vi skalter og valter med”, og at det i den forbindelse blir viktig å lytte til hva brukeren sier om seg selv og sin arbeidsevne.

Dette handler i stor grad om veileders forpliktelse og lojalitet til brukeren, og at brukerens møte med NAV blir preget av gjensidig respekt og tillit. Veilederne var alle klare på at de primært er der for brukeren, men var også bevisste på at deres arbeid til syvende og sist dreier seg om å få bruker til å klare seg selv i arbeidslivet. Dette innebærer at de må opprettholde en profesjonell avstand for å sikre at det ikke oppstår et usunt avhengighetsforhold fra brukerens side. Brukeren må ikke bli avhengig av NAV. Velferdsstatens arbeidsetiske premiss, som gitt i *arbeidslinja*, er at enhver tjenestemottaker må bevisstgjøres om at man må yte for å få, og at arbeidsutprøving må forventes (Fossestøl, 2007:5). Med andre ord betyr ikke brukermedvirkning automatisk at brukeren får det som han eller hun vil (ibid.). At brukeren blir plassert i sentrum innebærer ikke bare at vedkommende er blitt gitt rettigheter. De må også oppfylle plikter og krav.

6.2.3 Effektivitetsorientering og rettferdighetsorientering

Veilederrollen befinner seg på mange måter i et spenn mellom brukerfokus og rettferdighetsorientering på den ene siden, og samfunnsfokus og effektivitetsorientering på den andre (Fossestøl, 2007).

Effektivitetsorientering spiller på *arbeidslinja* i velferdspolitikken, hvis betydning er “flere i arbeid, færre på trygd” (Alm Andreassen og Fossestøl, 2011:15). Arbeidslinja vektlegger at den enkelte i samfunnet i utgangspunktet skal forsørge seg selv og bidra til samfunnets verdiskapning, og gjør det klart at uførepensjon er siste utvei etter grundig arbeidsutprøving (ibid.). En fagleder understrekte hvordan det er viktig å realitetsorientere brukeren med at en sykdom må ses relativt til hvilket arbeid man kan utføre, og at fokuset bør være på hva man kan gjøre *til tross* for at man er syk. Den effektivitetsorienterte tilnærmingen til brukeroppfølgning innebærer således at veilederen til enhver tid har i mente at det er samfunnsøkonomisk nødvendig at flest mulig deltar i inntektsgivende arbeid (ibid.).

Der effektivitetsorienteringen er forankret i et samfunns- og markedsøkonomisk verdigrunnlag, hvor effektivitets- og nødvendighetshensyn er sentrale, er rettferdighetsorienteringen forankret i tanken om den enkeltes rett til arbeid, bortimot uavhengig av hvilke sjanser vedkommende har i det åpne arbeidsmarkedet (Fossestøl, 2007). NAV-reformen er grunnlagt på begge disse hensynene (Alm Andreassen og Fossestøl, 2011:16).

Rettferdighetsorienteringen utgjør en annen forståelse av arbeidslinja (Alm Andreassen og Fossestøl, 2011:15), og tar utgangspunkt i at hver og en har rett til å bestemme over sitt eget liv, og å bli respektert for sine egne ønsker (Fossestøl, 2007:17). Brukerens ønske om å utøve meningsfylt arbeid skal derfor bli tatt i betraktning. Hva *meningsfylt* arbeid angår, må derfor bestemmes av den enkelte som skal utføre arbeidet. Vi ble fortalt at en veileder, i møte med en demotivert tjenestemottaker, gjerne stiller spørsmål som “hva er drømmejobben din?”, og møter negativiteten med forhåpninger om at “såklart kan du klare det”. At veileder møter brukeren i tråd med rettferdighetsperspektivet, kan derfor også fungere som et middel i seg selv, til å motivere bruker under oppfølging og veiledning mot arbeidslivet.

I veilederrollen kan disse orienteringene utgjøre et spenningsfelt. På den ene siden kan veilederen ønske å etterkomme en brukers ønske om å bli hjulpet ut i et bestemt arbeid som gir mening for vedkommende. Som Jessen (2011:77) påpeker har målet om skreddersøm gjort innslaget av brukerbaserte målsetninger større. På den andre siden må veilederen forholde seg til hvorvidt det er samfunnsøkonomisk forsvarlig og i tråd med NAVs interesser, å etterkomme dette ønsket. Dette spenningsfeltet mener Lipsky (2010) er et karakteristisk trekk ved bakkebyråkratenes arbeid, og blir et faktum når brukerorienterte mål går på akkord med politikernes mål om bærekraftig samfunnsutvikling, og NAVs mål om ressursbruk. Veilederen skal hjelpe brukeren, men ikke så mye at brukeren blir avhengig. I tillegg til å skulle ta hensyn til samfunnsøkonomisk forsvarlighet, er også veilederne utsatt for to påvirkningskilder som ikke nødvendigvis er i harmoni: organisasjonen NAV og brukeren. Dette anser Lipsky (2010) som et sentralt spenningsfelt. I følge ham kan prestasjonsmålinger være utfordrende fordi bakkebyråkratenes arbeid både kan ha motstridende og tvetydige mål. En veileder pekte på jobb-matching²⁵, som et av NAVs instrumenter for resultatmålinger. I følge vedkommende er ikke et overivrig fokus på å få bruker ut i arbeid nødvendigvis hensiktsmessig for alle brukere, slik at det å etterfølge kravet bare gjøres “for å ‘please’ systemet”, som vedkommende beskrev det. I følge veilederen blir sjelden slike virkemidler møtt med entusiasme blant brukerne, men det er likevel noe veilederne kontinuerlig må jobbe i retning av.

²⁵ Jobb-match vil si at veileder, eventuelt i samarbeid med bruker, har hentet ut konkrete ledige jobber fra stillingsregisteret, som matcher med brukers CV og jobbønsker, og som det er aktuelt å søke på (Langeland og Galaas, 2014).

Rollen til veilederen i NAV-kontoret, kan imidlertid ikke ses isolert fra forvaltningsenhetens rolle i oppgaveløsningen. Dette kom frem i veiledernes refleksjoner om NAV-kontorets arbeid, i kontrast til forvaltningsenhetens arbeid.

6.3 Tanker om forvaltningsenheten

I beretningene deres, kontrasterte ofte veilederne arbeidet sitt mot hvordan de tror arbeidet på forvaltningsenheten foregår. I arbeidet har veilederne og kollegene på forvaltningsenhetene samme sak under lupen, men den betraktes fra forskjellige ståsteder. Den ene nær sakens kjerne, den andre på avstand. For å tydeliggjøre disse ulikhetene, mener vi det kan være nyttig å betrakte dem som dikotomier.

Der begrepet *rigiditet* kan assosieres med forvaltningsenheten, kan *fleksibilitet* assosieres med veilederarbeidet. Der hvor førstnevnte betyr at arbeidsoppgavene skal standardiseres, betyr sistnevnte at de må skreddersys. Arbeidets ulike natur kan også medføre ulike tilnærminger. Veilederne i NAV-kontoret inntar en helhetsorientert posisjon, mens forvaltningsenheten blir opptatt av detaljer; veilederne følger følelser og intuisjon, mens forvaltningsenheten handler rasjonelt og saklig. På bakgrunn av arbeidets natur kan det derfor tenkes at den ene parten i større grad blir saksfokusert, mens den andre parten i større grad blir menneskefokusert. At veilederne i NAV-kontoret har en annen tilnærming til bruker, skyldes imidlertid ikke bare brukernærhet per se. Ved innbemanningen av forvaltningsenhetene ble medarbeiderne gitt anledning til å ytre et ønske om de ville jobbe i en forvaltningsenhet eller i NAV-kontoret, på bakgrunn av et litt forenklet beskrivelse: om de ønsket å jobbe med papirer eller mennesker (Alm Andreassen, Legard og Lie, 2011:52).

6.3.1 Å forholde seg til en forvaltningsenhet

Veilederne blir stilt overfor betydelige utfordringer i sin samhandling med forvaltningsenheten. I sitt møte med brukeren skal de forvandle vedkommendes situasjon om til en sak (Lundberg og Syltevik, 2013). Dette står i skarp kontrast til deres kolleger i forvaltningsenheten som i minst mulig grad skal ha direkte kontakt med “saken” annet enn i papirformat. Lundberg og Syltevik (2013) likestiller forvaltningsenheten som mottar saken med et byråkrati, fordi deres beslutninger lettere kan avskjæres fra følelser og individuelle faktorer, og fordi regler erstatter skjønn.

Arbeidsspesialisering

Veilederne kan ikke alene bestemme at bruker skal få den hjelp og de ytelser de mener vedkommende trenger. De må ta hensyn til byråkratiske strukturer i sine vurderinger. Med byråkratiske strukturer menes her både de formelle retningslinjer som må følges, og at de må forholde seg til forvaltningsenheter som til gjengjeld må kontrollere deres skjønn opp mot lov og likebehandling. Ved å måtte sikre at sakene er tilstrekkelig dokumenterte før oversendelse og at de skjønnsmessig vurderingene som ligger til grunn holder god kvalitet, er NAV-kontoret gitt ansvaret for å forme arbeidsgrunnlaget til forvaltningsenheten (Alm Andreassen, Legard og Lie, 2011:83). At oppgavene utføres av to likestilte organisasjonsenheter med hver sine oppgaver i saksbehandlingsprosessen, utgjør en form for horisontal spesialisering (ibid.:50). Lipsky (2010) hevder slik arbeidsdeling og spesialisering i byråkratiet kan hjelpe bakkebyråkratene med å forsterke sitt fokus fordi de får muligheten til å spesialisere seg innenfor et snevrere, men mer komplekst område. En ekspertgruppe nedsatt av Arbeidsdepartementet har pekt på at slik arbeidsspesialisering med forvaltningsenheter, kan bidra til at NAV-kontorene får konsentrert seg om å utvikle ekspertise innen arbeidsrettede virkemidler (Hagengruppa 1, 2010:12). Fylkesdirektørene har vært særlig opptatte av NAV-kontorets skifte i oppmerksomhet, fra ytelsesforvaltning til brukerbistand (Alm Andreassen, Legard og Lie:2011). Opprettelsen av forvaltningsenhetene var grunnet i et sentralt byråkratisk hensyn: effektivisering av saksbehandling.

Fremmedgjøring

Arbeidsspesialisering bringer imidlertid med seg fare for fremmedgjøring, et annet karakteristisk trekk ved bakkebyråkratenes arbeid (Lipsky, 2010). Veilederne har kun ansvar for deler av den helhetlige oppgaveløsningen. De avslutter ikke saken, men den fortsetter til “neste instans” som skal fatte endelige vedtak. Veilederen har med andre ord ikke kontroll over ressursene brukeren gjerne ønsker utløst eller over produksjonsprosessen som helhet. Arbeidet deres består i å prosessere mennesker for oversendelse til forvaltningsenheten, som ferdigstiller saken. Slik blir veilederen fremmedgjort fra både “produkt” og prosess. Likevel møter veilederne både menneskelig variasjon og sosiale relasjoner i arbeidet sitt, og nyter et relativt stort skjønnsrom, der deres vurderinger skal møtes med respekt i forvaltningsenheten. På denne måten blir de ikke fullstendig fremmedgjorte i klassisk forstand.

6.3.2 Kontraster i arbeidet

Tid og tempo

Veilederne pekte på ulike sider ved arbeidet som de opplever at skiller arbeidet deres fra forvaltningsenhetens arbeid. Én side handler om opplevelse av tid. I sitt oppfølgingsarbeid opererer veilederne innenfor en relativt vid tidshorisont, som kan strekke seg fra måneder til år. I forvaltningsenheten, derimot, hadde flere veiledere et inntrykk av at det “prosesserer” papirer effektivt og fortløpende. Dette kan også gjelde grad av uforutsigbarhet i hverdagen:

Du vet aldri. Er brukeren der en time? Er han der to timer? Er han der ti minutter? Kommer han når han skal? Altså, vi har mye mer uforutsigbarhet, det er klart. (fagleder)

Her peker faglederen på et sentralt fremmedgjørende aspekt ved bakkebyråkratiet, nemlig mangel på kontroll over arbeidstempo (Lipsky, 2010). På bakgrunn av uforutsigbarhet, kan det også trekkes linjer til grad av usikkerhet i arbeidet. Derav kan man også tenke seg at utfordringene de to møter er vidt forskjellige; en dårlig arbeidshverdag på forvaltningsenheten kan være preget av en voksende bunke med papirer, mens det på NAV-kontoret kan være misfornøyde brukere som møter opp. På bakgrunn av dette kan stress oppleves ulikt, og dette kan danne grunnlag for irritasjon:

De får ikke det samme bildet som kanskje vi får som har den direkte kontakten. [...] Hvis vi sitter og er litt stresset og har mye å gjøre og en føler at forvaltning liksom kommer med noe halvsurt tilbake, liksom ‘Hvor er planen? Spørsmålstegn’, fire spørsmålstegn, sant? Så kan det være litt sånn... ‘Hallo?!’ (veileder)

Veilederen opplever at det finnes tilfeller der kollegaen i forvaltningsenheten ikke har forståelse for at deres arbeid er tidkrevende og komplisert, og at (aktivitets)planer derfor ikke lar seg så lett produsere på løpende bånd. En fagleder påpekte likevel at vedkommende verken hadde tid eller ønske om å “forstyrre” forvaltningsenheten ved å blande seg for mye inn i vurderingene deres fordi “[...] *hverdagen deres er av en sånn art og så travel at det er noe som jeg i alle fall ikke velger å bruke tid på å nøste i*”.

Nettverk og koordinering

I tillegg til forskjeller i tidshorisont, arbeidsmengde og fremgangsmåter må også veilederne forholde seg til en rekke andre aktører fra andre tjenester som brukerne har behov for (Alm Andreassen og Fossetøl, 2011:15). Dette kan være det kommunale tjenesteapparatet,

helsetjenesten og utdanningssektoren (ibid.). Det ble blant annet gitt inntrykk av at det å forholde seg til leger, kan være frustrerende:

Altså, legeerklæringer. Det er noen veldig dårligere leger som skriver veldig dårlige legeerklæringer, da tenker vi at det er nesten ikke verdt papiret det er skrevet på, men ellers så føler jeg... altså... jah, hva skal jeg si for noe? Vi må jo på en måte ha en legeopplysning på plass. (veileder)

Legeopplysningene er en nødvendig del av saksgrunnlaget, og veilederne er derfor avhengige av at disse holder en viss standard. Det er deres jobb å finne ut av hva slags relevans disse opplysningene har for bruker i arbeidsmarkedet. På denne måten blir veilederne oversettere fra legespråk til arbeidsspråk, fra sykdom til arbeidsevne.

Videre gjør *tidsfrister* koordineringsarbeidet ytterligere utfordrende. Veilederne blir avhengige av at andre aktører gjør jobben sin effektivt:

Hvis ikke vi har fått fatt i dokumentasjonen i tide, det skjer faktisk ganske ofte – legene er veldig treige med å svare – så gir forvaltningen avslag til brukeren, for du skal gjøre det innen en visst tidsfrist. Så får brukeren et avslag, det mangler dokumentasjon. Så må de enten klage på det eller de må begynne å samle inn igjen. Altså, det er en skikkelig sånn tungrodd prosess, opplever nok mange. (veileder)

Det er tydelig at det er mange prosesser som skal samkjøres, slik at saken ikke stagnerer eller hindres. Det er ikke nok at veilederen arbeider målrettet og hardt med å få saken til å flyte, dersom andre svikter. Det er veileder som må “ta støyten” både i form av å møte irriterte brukere og å delvis måtte gjennomføre oppgaven på ny, dersom prosessen ikke går som planlagt.

6.3.3 Opplevelse av forvaltningsenheten under arbeid med en sak

Aktivitetsplanen

Koordinering av alle de ulike aktørene kommer spesielt til uttrykk i aktivitetsplanen. Dette er en fase av oppfølgingsarbeidet som krever synkronisering av handlinger for at prosessen blir så smidig som mulig for bruker. En fagleder beskrev aktivitetsplanen som en “rimelig uformelig materie” der en kan være usikker på hva bruker trenger for å komme i arbeid og aktivitet, og hvordan disse skal ses i sammenheng med brukers muligheter og begrensninger. Dette kan for eksempel være etterutdanning, midlertidig praksis eller tilleggskurs. Alt dette skal samkjøres og settes inn i en plan:

[...] Så skal du få det litt systematisk ned i en plan, så er det jo et ganske stort arbeid, og da må man være ganske nøyaktig, og det tar jo en del tid. Men de første tingene som kommer på plass, det er jo gjerne at de skal begynne på denne praksisplassen og så skal de gjerne ha busskort for å komme seg dit,

og da søker de jo med en gang for det har de blitt enige om, men så er det alle de andre tingene som gjør at vi henger. Så det er litt den type problemstillinger. (fagleder)

Det er med andre ord mange aspekter veilederne må ta i betraktning; hva bruker trenger og har behov for, hvorvidt vedkommendes ressurser er tilstrekkelige for å utføre arbeidstiltakene, hvordan dette skal systematiseres, grad av nøyaktighet som kreves, og den tidshorisonten dette bør skje innenfor. For å kunne ha muligheten til å følge opp disse tiltakene, er bruker ofte avhengig av tilleggsstønader. Disse viser seg imidlertid at kan være vanskelig å synkronisere med aktivitetsplanen:

Typiske eksempler på det, hvor det sklir litt ut, det er *tilleggsstønader*, som ikke utløses før man har en godkjent aktivitetsplan. Aktivitetsplanen er jo noe som tar litt å tid å få på plass, også er det noen momenter som vi ikke er helt sikre på, også tar det litt tid med signatur og så videre. Så hender det ganske ofte at brukerne søker på tilleggsstønader fordi at [...] det har blitt utarbeidet en plan, men signaturen er ikke på plass, vi venter på en opplysning, fra et eller annet tiltak i forhold til oppstartdato eller hva det måtte være. Så sender vi dem [forvaltningsenheten] en søknad og hvis det er litt rask saksbehandling, da, så får jo de avslag på tilleggsstønadene, fordi det ikke ligger en godkjent aktivitetsplan. Men så tenker bruker 'Vi har utarbeidet en aktivitetsplan!' og har vanskelig med å forstå hvorfor det har blitt sånn. (fagleder)

Denne faglederen påpeker at det føles frustrerende, både for veileder og for bruker, at den aktiviteten bruker skal inn i og som vedkommende kanskje har blitt motivert til å utføre, forhindres. For at bruker skal kunne starte i tiltakene, trengs det ytelser som muliggjør dette, slik som i overnevnte tilfelle; et busskort. Men siden tiltakene i sin helhet ikke er fastslått, avvises ytelsen av forvaltningsenheten og dermed hindres bruker i å starte med gjennomføring av tiltakene.

En annen fagleder fortalte om en veileder på vedkommendes NAV-kontor, som hadde hatt en lignende opplevelse. I dette tilfellet fikk ikke brukeren innvilget tilleggstønad fordi det var et krav som måtte innfris for at denne kunne innvilges. Brukers situasjon var imidlertid slik at det ikke var mulig å innfri kravet før stønaden var på plass. Denne situasjonen omtalte faglederen som at "bordet fanger". Vedkommende beskrev hvordan dette er en svært frustrerende situasjon for veilederne på NAV-kontoret og hvordan det blir vedkommende, som fagleder, sitt ansvar å ta jobben med å "stryke ut skrukkene". Prosessen blir tungrodd, noe som er særlig uheldig for bruker hvis situasjonen er sårbar.

Om overprøving: søknad om arbeidsavklaringspenger

Når det gjelder arbeidsavklaringspenger skal forvaltningsenheten i utgangspunktet ikke overprøve NAV-kontorets vurderinger. I følge veilederne er dette noe de opplever relativt sjeldent. Noen beskrev likevel situasjoner der det av ulike grunner har eksistert uenighet

mellom veileder på NAV-kontor og saksbehandler i forvaltningsenhet, som har medført en opplevelse av overstyring.

En veileder trakk frem et eksempel på dette, hvor en saksbehandler i forvaltningsenheten kjente moren til brukeren. I denne saken hadde NAV-kontoret kommet frem til en positiv innstilling om rett til arbeidsavklaringspenger, tross at veilederen erkjente at saken var “litt tynn”. Brukeren var i en desperat situasjon, som rusmisbruker, og hadde hatt vanskeligheter med å følge opp oppleggene. Likevel ønsket veilederen at brukeren skulle få arbeidsavklaringspenger, slik at det ble mulighet til å følge opp brukeren. Saksbehandleren fra forvaltningsenheten mente imidlertid at brukeren ikke oppfylte vilkårene om ytelse. Veilederen følte seg overkjørt: *“Og da ble vi veldig sånn ‘Hallo? Nå skal ikke de gå og overstyre våre beslutninger, dem som ikke kjenner han engang!’”*. Vedkommende la vekt på sin kjennskap til brukeren, og mente at det er den som treffer brukeren og snakker med vedkommende mange ganger, leser om brukerens situasjon, i tillegg til å samle inn all informasjon som kan belyse situasjonen ytterligere, som vet best hva som er til brukers beste. Det er når denne kunnskapen blir møtt med tvil, at det kan oppstå frustrasjon på NAV-kontorene. I følge Lipsky (2010) har bakkebyråkrater begrenset kapasitet til å håndtere alle klienter i tråd med tjenesteidealer og vil derfor forenkle klientene mentalt. De klientene bakkebyråkratene velger å hjelpe er gjerne dem som kan få dem til å føle seg god i arbeidet sitt og som er “lette” å hjelpe. Veilederen kunne i dette tilfellet få anledning til å utvise medmenneskelige evner, i møte med en bruker i en sårbar situasjon. Veileders iver for å sikre denne brukeren bistand, kan vitne om at vedkommende ønsker å opptre som advokat. Denne rollen kommer imidlertid i tillegg til det å skulle “dømme” brukeren etter hvorvidt vedkommende oppfyller vilkårene for bistand. Det gjør veilederen til både tjener og dommer på én og samme tid, noe Lipsky hevder utgjør et spenningsfelt.

Uenighet i vurderinger mellom NAV-kontoret og forvaltningsenheten berører spørsmål om lojalitetsplikt: *“Det kan nok hende at de får avslag og vi er uenige med avslaget. Men da skal jo vi være lojale,”* uttrykte en fagleder. Det er forventet at veilederne i NAV-kontoret skal være lojale mot NAV-etaten og ta ansvar for den helhetlige oppgaveløsningen, uavhengig av hvor frustrert bruker er over et negativt utfall (Alm Andreassen, Legard og Lie, 2011:94). Faglederen fremholdt at lojalitet til organisasjonen er sterk i *etterkant* av et vedtak, men i *forkant* av et vedtak derimot, ligger lojaliteten primært hos bruker. Veilederen er pliktig til å fremstå som lojale mot NAV overfor bruker, uavhengig av hvor uenige de måtte være. Dette

kan gjøre det utfordrende for veileder å operere som advokat for brukeren, fordi en slik rolle i slike tilfeller kan gå på tvers av organisasjonens interesser om å ivareta likebehandlingshensyn og forsvarlig bruk av ressurser, som Lipsky (2010) hevder. Som brukers kontaktperson, og den bruker setter sin lit til, er veilederen stilt overfor troverdighetsutfordringer, der veileder må ivareta tilliten til bruker uten å forsere sin lojalitetsplikt overfor etaten.

Om overprøving: søknad om uførepensjon

Der det er snakk om overgang til uførepensjon, er imidlertid forvaltningsenheten gitt en anledning til å gjennomgå og eventuelt overprøve veiledernes skønnsvurderinger. Dette kom som følger av en endring i grensesnittet i 2011 som gikk ut på at forvaltningsenheten skulle gjøre all vilkårsvurdering (Alm Andreassen, Legard og Lie, 2011:114). NAV-kontoret fikk da kun ansvaret for arbeidsevnevurderingene. Dette medførte at noe av myndigheten til kontoret ble svekket. En veileder med svært lang fartstid, fortalte om en bruker vedkommende hadde fulgt opp i over tre år, og som i lengre tid før dette hadde blitt fulgt opp av andre veiledere. Denne brukerens situasjon var svært problemfylt. Problematikken omhandlet både psykiske og fysiske lidelser, i tillegg til at bruker var aleneforsørger for et barn med spesielle behov. Veilederen anså brukeren for å være tilstrekkelig utprøvd gjennom flere ulike tiltak, og mente derfor brukeren var kvalifisert for uførepensjon.

Og hun hadde prøvd alle disse tiltakene, og alle hadde tenkt at: 'nei'. Så sendte jeg den inn og anbefalte henne førepensjon og hadde sagt det til henne også og så får jeg søren meg den i retur, og da tenker jeg, 'Nei! Og så *den* óg, som er prøvd ut *så* mye.' Da fikk jeg tilbakemelding fra forvaltningen om at hun ikke var prøvd ut, altså, i andre typer arbeid. For eksempel kunne hun vært på et bibliotek, husker jeg de foreslo, der hun gjerne gjorde litt arbeid uten at hun trengte direkte kontakt med folk. (fagleder)

Veilederen var sikker i sin sak, at brukeren ville aldri komme til å klare seg i arbeidslivet. Forvaltningsenhetens negative respons var både overraskende og uforståelig for veilederen. Desto mer frustrerende opplevdes det at forvaltningsenheten fremmet konkrete tiltaksforslag, kun på bakgrunn av papirkjennskap til brukeren. Veilederen synes det var svært vanskelig å formulere det sammensatte bildet av brukerens situasjon, og å få frem hvilken prekær situasjon dette var, i en skriftlig vurdering. Allikevel hadde vedkommende en forståelse for forvaltningsenhetens tvil, da det var vanskelig å forstå omfanget av brukers situasjon, uten å ha sett brukeren med egne øyne: *"Og da tenkte jeg: 'hadde de snakket med den brukeren, den damen', ikke sant, og sett henne"*.

Veilederen opparbeider seg unik kjennskap til brukeren, på en måte som kan manifestere seg i overbevisning og argumentasjon. Veilederne er på den ene siden gitt en unik anledning til å erfare brukeren på nært hold; vedkommendes kroppsspråk, blikk-kontakt og fremtoning. På den andre siden, har de også anledning til å koble dette sammen med omverdenens meninger og erfaringer om brukeren; leger, spesialister, arbeidsgivere ved praksisplasser, og andre. Sammen utgjør dette et betydelig vurderingsgrunnlag. Denne faglederen uttrykker fordelen ved å sitte nær bruker, hvor man bedre kjenner *“[...] hvor skoen trykker, på en helt annen måte enn de som bare sitter med papirer”*. Lipsky (2010) hevder det er utfordrende for bakkebyråkratene å opptre fullt som medmennesker og som klientens advokat på grunn av restriksjoner i arbeidet. Likevel er det forventet at de trer inn i en aktiv forsvarsrolle. Arbeidsbetingelsene til veilederen her er slik at det å strekke ut en hjelpende hånd kan møte motstand i byråkratiske regler og rutiner. Veilederen gav inntrykk av å ha medfølelse med denne brukeren og at det var denne vedkommende handlet utfra, men som det ikke var legitimt å *argumentere* utfra overfor forvaltning.

Overprøvningsmuligheten – på den andre siden

At forvaltningsenheten er gitt denne overprøvningsmuligheten er allikevel ikke entydig negativt, i følge en annen veileder:

I forhold til uføresakene, så er det faktisk tatt vekk en del arbeidsbyrder hos oss, at vi slipper å behandle de søknadene, for det tok mye tid, altså. Så på den måten så er det helt greit. (veileder)

Uføresaker kan være komplekse, og som flere informanter understrekte så er det millioner av skattebetalernes penger det er snakk om. Veilederne vi har pratet med har generelt vært fornøyde med å slippe byrden av å avgjøre slike saker. I overnevnte tilfelle er det ikke det faktum at vilkårsvurderingen er tillagt forvaltningsenheten som oppleves som et problem, men derimot at et særdeles grundig arbeid, basert på saklig argumentasjon, dokumentasjon og erfaring blir overprøvd.

For å kunne vinne frem med sine vurderinger om for eksempel nedsatt arbeidsevne, gjennom å bygge et solid grunnlag for eventuell ytelse, er det nødvendig å kunne snakke “forvaltningens språk”. Det ble generelt uttrykt at fagspråket kan være noe vanskelig tilgjengelig, og til dels “klinisk”, med en ordlyd som tar avstand fra brukeren som person.

Språket er likevel middelet som skal omgjøre personen om til en sak. Som en veileder poengterte så er det ikke sikkert de fyller vilkårene, selv om man synes synd på dem.

Vilkårene er avskåret fra empati. De motstridende rolleforventningene om å ivareta den enkelte brukers interesser, og samtidig fungere som portvokter for velferdsgodene, er noe Lipsky (2010) identifiserer som et sentralt dilemma.

I sin avskjermede posisjon er det lettere for forvaltningsenheten å ta avstand fra de konsekvenser et vedtak måtte medføre for bruker. Dette kan tenkes å føre til en svekket forståelse for veiledernes utfordringer:

Altså, hvis vi føler at vi ikke får forståelse for det vi jobber med, så kan vi bli litt sånn ‘Hallo? Lett for dere å sitte og si det, dere som sitter der langt ute på [nabokommune] innelåst på et kontor’. Slipper å sitte face-to-face liksom, og forklare. (veileder)

Forvaltningsenheten er ikke pålagt den “byrden” å måtte forklare bruker hvorfor utfallet ble som det ble. Det er ikke deres oppgave. Veileder over uttrykte at det å ta et steg bort fra brukeren kan bidra til en større grad av nøytralitet i beslutningene, og spør seg om det er de som snakker mest med brukeren som er best mulig i stand til å avgjøre sakens utfall, eller om det er de som kun forholder seg til saken i skreven form. Dette er det som blir “avregningen”, mente vedkommende: *“Forvaltningen er nøytral, de har ikke møtt dem. Også får vi legge inn vårt ord først. Så teller både vårt og forvaltningens syn på saken. Og kanskje det er riktig?”*

Som en veileder beskriver og oppsummerer det vi har snakket om i denne delen, er konsekvensen av ulik grad av brukernærhet følgende:

[Forvaltningen] sitter og forholder seg til skrevne dokumenter, legeerklæringer, arbeidsevnevurderinger som vi har gjort. Et skriv gir jo aldri det hele bildet. Vi har jo ofte hatt kontakt lenge med disse som det gjelder, og vi kan gjerne se flere ting enn det som kommer frem på et papir, så vi har jo et helt annet grunnlag. Men det gjør også at vi er ganske subjektive. Og det tenker jeg, hvis du bare forholder deg til det som er skrevet i saken så blir man gjerne mer objektiv, på en måte, når man ikke har noe fjes eller en stakkars person som man skal knytte det mot da. Det er jo fordelen med at forvaltningen sitter og tar avgjørelsene, men det er ulemper også, tenker jeg. Begge deler. (veileder)

Vedkommende anerkjenner nødvendigheten av organiseringen, og konstaterer at det er fordeler og ulemper med begge deler. Dette illustrerer hvor utfordrende det kan være å sikre både den objektive avstandsvurderingen og den nære, individuelle og skjønnsorienterte vurderingen, på samme tid.

6.4 Når de formelle strukturene skaper utfordringer i oppgaveløsningen

Vi har sett at veilederne opererer under arbeidsbetingelser som begrenser muligheten for fleksible ad-hoc-pregede løsninger. Arbeidets natur tilsier imidlertid at det til tider kan være

mer rasjonelt å handle på tvers av den formelle strukturen. Dette ble vi fortalt av flere veiledere. De trakk frem rigiditeten i grensesnittet som tidvis hemmende for oppgaveflyt og gode løsninger, og eksemplifiserte dette med handlinger de hadde foretatt seg i situasjoner der det ble oppfattet høyst nødvendig.

Blau (1963) hevder slik uformell fremgangsmåte for oppgaveløsning kan oppstå i tilfeller der beslutningstakeren opplever arbeidsrutinene sine som dysfunksjonelle, i henhold til å oppnå mål. Blau (1963) finner blant annet at resepsjonister med direkte klientkontakt modifierer prosedyrene sine utfra det de oppfatter er en “tvingende” nødvendighet i situasjonen, og i tråd med det som er oppgavens overordnede mål. En fagleder fortalte at når det ikke er mulig å løse en oppgave gjennom formelle prosedyrer, kan det bli nødvendig å operere i en gråsone for å finne en løsning på problemet. Som faglederen påpekte så *“gjør det ikke akkurat underverker for oppfølgingsarbeidet”* at bruker får et “stygt” brev om stans av utbetalinger. Slik blir en gråsonehandling nødvendig for at den helhetlige oppfølgingen skal bli en suksess, et ansvar som påligger veilederen. I følge vedkommende kan slike “operasjoner” føles både riktig og galt på én og samme tid:

Også ønsker man gjerne ikke å trikse heller, for det er jo det vi føler vi gjør, at man må på en måte skrive en aktivitetsplan som man synes har for dårlig kvalitet på selv, *for* å holde en ytelse, *fordi* vi venter på ett eller annet som må skje, som gjør at vi kan gjøre ting skikkelig. (fagleder)

Her er det snakk om å “reparere” en manglende synkronisering mellom aktivitetsplan og ytelse. Slik det ble diskutert i kapittel 6.3.3. i denne oppgaven, kan det eksempelvis oppstå en konflikt med hensyn til innvilgelse av tilleggstønad under utarbeidelse av aktivitetsplanen. Utfordringen ligger i at det er vanskelig å samkjøre ytelse og oppfølging – to viktige komponenter ved brukerbistanden. I eksempelet over, kan fagleder se seg nødt til å ta kontroll ved å handle utover rutiner og grenser som er gitt. I følge Lipsky (2010) er bakkebyråkrater tilbøyelige til å utvide sitt skjønnsrom og omdefinere arbeidet sitt. På denne måten beskytter de seg mot byråkratiske strukturer, i tråd med det de mener er god klientbehandling. Dette kan de blant annet gjøre ved å basere seg på forventninger om hva som sannsynligvis vil skje dersom de handler på en gitt måte.

Grensesnittet angir som nevnt hvordan korrespondansen mellom kontor og forvaltningsenhet skal foregå gjennom IKT-systemene. Kontakten mellom disse organisasjonsenhetene er derfor tydelig formalisert. Likevel beskrev flere hvordan de kritiske oppgavene hadde blitt avhjulpet, ved hjelp av uformell telefonkorrespondanse med kolleger i forvaltningsenheten som de hadde en relasjon til. Det tidligere eksempelet som gitt i avsnitt 5.2. illustrerer dette. Her kom

det frem at uformell telefonkorrespondanse var en uvurderlig mulighet for å løse saker som krevde umiddelbar reaksjon. Dette var det også en fagleder som trakk frem: graden av uformell kontakt mellom kontor og forvaltningsenhet.

Faglederen fortalte om hvordan det over tid hadde oppstått relasjoner mellom ansatte i de to organisasjonsenhetene, og hvordan disse hadde bidratt til å “smøre maskineriet” ved spesielle saker. I følge Simon (1997:213) vil alltid formelle kommunikasjonssystemer bli supplerte av uformelle kanaler. Over tid vil forholdene utviklet i slike kommunikasjonssystemer, komme til å skille seg betraktelig fra de som er angitt i det formelle systemet. Dette uformelle kommunikasjonssystemet er bygd opp rundt sosiale relasjoner mellom organisasjonsmedlemmer. For faglederen har tendensen til og utviklingen av mer formelle kontaktflater mellom NAV-kontor og forvaltningsenhet gjort behandlingen av spesielle saker svært vanskelig. Faglederen savner muligheten for fleksibel oppgaveløsning:

Vi skulle gjerne tenke oss å ha en... at man i de aller mest spesielle sakene, kunne vi avtalt at nå gjør vi sånn og sånn og sånn og sånn. ‘Her er det en spesiell sak, vi klarer dessverre ikke å få til dette med planen på den tiden’, målet altså. (fagleder)

Sitatet illustrerer hvordan en løsning på en komplisert sak kan være at saksbehandler på forvaltningsenhet og veileder på NAV-kontor avtaler seg i mellom hvordan saksfremgangen skal være fortløpende, som på telefon. Her blir en uformell, “uønsket” handling som å løfte opp telefonrøret funksjonelt, for å løse saken raskt og således nå målet om god brukerbehandling.

Uformell kollegaveiledning på NAV-kontoret er et annet aspekt ved god oppgaveløsning og en viktig del i håndtering av utfordringer. I Døhlie og Støkkens (2013:20-22) inndeling av fagutviklingsaktiviteter, som beskrevet i avsnitt 5.1.3, utgjør dette en *intern og separat aktivitet*. I sin kartlegging av rom for fagutvikling på NAV har Tøge (2013) funnet at kollegaveiledning og tilfeldige diskusjoner med andre ansatte er faktorer som har stor betydning for de ansattes trivsel, læring og faglige utvikling. Kolleger er i stor grad en faglig støtte for hverandre. Ansatte i Tøges undersøkelse oppgir det å kunne stikke innom kolleger for å diskutere en sak, som viktig for deres faglige utvikling. Hvorvidt dette angår alle NAV-kontor, er noe forfatteren problematiserer fordi utvalget i kartleggingen ikke er tilstrekkelig representativt, og ikke kan generaliseres. Likevel kan det antas å ha relevans for våre funn da vi fikk opplyst av flere veiledere at de bruker hverandre som støtte i sitt arbeid, både formelt og uformelt. Flere omtalte dette ikke bare som faglig tilfredsstillende, men også som sosialt tilfredsstillende. Det å skape gode relasjoner til kolleger kan med andre ord gi arbeidet

mening og tilhørighet. En veileder omtalte kolleger vedkommende ofte konsulterte, som ”allierte”. I følge vedkommende var det vanlig på kontoret å forhøre seg med hverandre om hvordan en sak bør løses: *“Vi har jo liksom våre allierte som vi ofte snakker med, sant. 'Hva synes du her? Jeg tenker å gi avslag, ville du gjort det?'”*. Å være opptatt av hva som er passende handling i en gitt situasjon i lys av hva andre i kollegafellesskapet mener er rett, og følge normene til gruppen man føler tilhørighet til (ens ”allierte”), kan forstås i tråd med passenhetslogikken (March, 1991). Å følge slike normer kan således gi følelsen av å handle legitimt i en beslutning (March og Olsen, 2006). Dette kan også knyttes til Lipskys (2010) håndteringsmekanisme ”rubber stamping”, om bakkebyråkrater som ved ren rutine adopterer “respekterte andre” sine meninger som sine egne, i beslutninger. Dette hevder han er både en rasjonell og forståelig handling:

Street-level bureaucrats confront problems in which they must make significant decisions about people and complex situations [...] The assertion of other professionals, who are assumed to know their jobs and are charged with responsibility for making appropriate assessment in their own work, provide significant and legitimate cues to decision making in the absence of other sources of information. (Lipsky, 2010:130-131)

Lipsky legger vekt på at beslutningstakerne håndterer saker med mye kompleksitet og høy grad av usikkerhet. Likevel er det ikke nødvendigvis slik at beslutningstakeren handler i tråd med organisasjonens overordnede mål og politiske føringer, selv om handlingen fremstår som rasjonell for vedkommende. For Lipsky er det nettopp gjennom slike “håndteringsmekanismer”, der skjønn er tillatt, usikkerheten er høy og tiden knapp, at politikken kan undergraves.

6.5 Oppsummering

I dette kapittelet har vi undersøkt det arbeidsgrunnlaget veilederne er gitt, og sett nærmere på hvordan de håndterer sitt arbeid. Her har vi drøftet hvilke spenninger som kan oppstå i veilederarbeidet og i posisjonen mellom bruker og forvaltningsenhet.

I den første delen undersøkte vi veiledernes kjerneoppgaver, med særlig fokus på skjønn. Skjønnsutøvelsen i det brukernære arbeidet har vi sett at skaper grobunn for spenninger. Skjønn er premisset for at arbeidsevnevurderingen kan gjennomføres, men åpner opp for en vekting av tilsynelatende uforenelige hensyn, der brukere skal imøtekommes med både lik og individuell behandling. Utfordringen med skjønnsutøvelse er at den vanskelig kan standardiseres fullstendig, fordi arbeidet deres krever frihet til å se den enkelte. I tillegg utgjør

den enkelte bruker et komplekst og uforutsigbart arbeidsgrunnlag. Dette kan skape utfordringer for veilederne som både skal ivareta saklighet, medmenneskelighet, likebehandling og skreddersøm.

I andre del diskuterte vi veilederrollen og relasjonen til bruker. I veilederrollen må prosessfokus og omsorgsfølelse forenes. Veilederen må være lydhør overfor brukers ønsker og forventninger, og samtidig ta hensyn til samfunnets og NAVs diverse krav, tilknyttet målet om å få bruker ut i arbeid. Veilederen står med andre ord mellom flere påvirkningsbaser, der det er umulig å etterkomme kravene til alle. Likevel åpner målet om skreddersøm opp for at *brukers* mål og ønsker får en sterk betydning i vurderingen. Veilederens brukernære posisjon blir spenningsfylt i det at de skal tjene og bedømme brukeren på en og samme tid. Veilederen skal hjelpe brukeren, men ikke så mye at brukeren blir avhengig. Utfordringen er å bestemme når grensen er nådd.

I tredje del kontrasterte vi arbeidet veilederne utfører med arbeidet de oppfatter at forvaltningsenheten utfører. Arbeidsspesialiseringen medfører at veilederne ikke står alene om en beslutning de kan se konsekvensene av. I dette kan veilederne bli fremmedgjorte fra både prosessen og “produktet”. Det eksisterer en spenning i det å samhandle med en annerledes part, som ikke har forståelse for det arbeidet du driver med. Det er utfordrende å videreformidle opplevelsen av bruker og brukers situasjon, i formell og skreven form. I tillegg er veilederen i sin rolle som koordinator, avhengig av at andre utenfor organisasjonen også presterer. Videre så vi et eksempel på hvordan det å fungere som brukers advokat kan møte motstand i byråkratiske strukturer. I dette ligger det også en spenning i forbindelse med lojalitet, i det å tale brukers sak kontra NAVs sak.

I fjerde og siste del diskuterte vi hvordan spenninger skapt av komplekse oppgaver og rigide strukturer, kan løses ved å handle på tvers av den formelle strukturen og at dette kan være en rasjonell handling i mange sammenhenger. Vi så hvordan sosiale og uformelle relasjoner kan få flere betydninger for fleksibel oppgaveløsning. På den ene siden får relasjonene en instrumentell verdi, der de benyttes for å løse krevende og akutte oppgaver. Vi har sett at det å ta beslutninger på bakgrunn av sosiale og kulturelle forpliktelser og normer, samt det å adoptere ”respekterte andre” sine meninger i vanskelige beslutninger, kan være en rasjonell måte å håndtere utfordrende saker på. På den andre siden får de en verdi i seg selv, der det er viktig for veilederne å føle tilhørighet og fellesskap i arbeidet. Sosiale relasjoner spiller derfor en sentral rolle for veiledernes håndtering av spenninger i arbeidet.

7 KONKLUSJON

Veilederne i NAV-kontoret skal møte menneskene som oppsøker NAV både som byråkrater og medmennesker. De befinner seg i et spenningsfelt mellom følelser, mening og verdier på den ene siden og regler, formaliteter og krav om effektivitet på den andre. I denne oppgaven har vi sett hvordan de opplever å utføre brukernært arbeid i en formell struktur, og vi har sett hvordan møtet mellom den formelle strukturen og arbeidets natur kan skape spenninger for veilederne, samt hvordan de håndterer disse. Dette har vi gjort ved å snakke med veiledere fra lokale NAV-kontor i Rogaland, som i hovedsak driver med arbeidsrettet langtidsoppfølging av brukere. Nedenfor oppsummerer og diskuterer vi våre funn, basert på våre tre forskningsspørsmål, før vi presenterer en overordnet konklusjon på problemstillingen, og oppgavens teoretiske implikasjoner.

7.1 Mennesker i en rigid struktur

Hvilke sider ved den formelle strukturen i NAV opplever veilederne at betyr mye for arbeidsutførelsen deres, og på hvilken måte?

Grensesnittrutinene, lovverk og rundskriv, formell struktur lokalt, IKT-systemene og fysisk avstand, er sider ved den formelle strukturen som har stor betydning i veiledernes arbeidshverdag. De tre førstnevnte ble i analysen omtalt som formell organisasjonsstruktur. Målet med den formelle organisasjonsstrukturen er i følge Simon (1997) å skape rasjonelle aktører som handler i tråd med organisasjonens mål. Dette fordrer klare, strukturelle rammer som kanaliserer organisasjonsmedlemmenes oppmerksomhet. Våre funn viser imidlertid hvordan denne strukturen legger premisser som ikke nødvendigvis er tilstrekkelige til å regulere arbeidsprosessene i de komplekse sakene. Tvert imot kan strukturen medføre utfordringer og hindre arbeidsutførelse ved å bidra til å skape tungrodd og tidkrevende prosesser.

Detaljrike rutinebeskrivelser klargjør roller og ansvar for veilederne, men våre funn tilsier at disse er utilstrekkelige når saken er vag, og brukeren ikke passer inn i forhåndsdefinerte og “kunstige” kategorier. Lipskys (2010) forutsetning for at bakkebyråkraten kan omgjøre et individ til en bruker, er selve kategoriseringsprosessen som er en viktig egenskap ved byråkratiet. Vår empiri viser at denne kategoriseringsprosessen blir vanskelig når veilederne

håndterer saker som havner mellom flere kategorier og det blir uklart hvor ansvaret ligger. Slik mister organisasjonsstrukturen noe av sin klargjørende og effektiviserende funksjon. Vår funn viser at dette bidrar til å skape spenninger for veilederne.

Veilederne opplever ikke alltid arbeidsdelingen grensesnittrutinene angir som hensiktsmessig. Det skaper både treghet og en følelse av frustrasjon over utilstrekkelighet og mangel på kontroll, at en henvendelse må gjennom flere ledd i organisasjonen. Å etterleve grensesnittet i seg selv, kan få forrang for fleksibel og effektiv oppgaveløsning i saker som krever umiddelbar reaksjon. Det å etterleve grensesnittet for grensesnittet skyld oppleves som irrasjonelt og lite formålstjenlig, da det å etterleve grensesnittet (middelet) blir viktigere enn å løse oppgaven (målet). Ut fra dette kan grensesnittet oppleves som et irrasjonelt system, fremfor et rasjonelt system, for veilederne.

Arbeidsspesialiseringen fordeler ansvar, fokus og roller. Dette er nødvendig for å oppnå en organisert innsats mot en gruppeoppgave (Simon, 1997). Selv om den formelle strukturen angir hvilke deler av lovverket NAV-kontoret og forvaltningsenheten skal ha fokus på, har vi sett at veilederne behøver et helhetsperspektiv i sitt brukernære arbeid. Fordi organisasjonsstrukturen tildeler veileder rollen som brukers kontaktpunkt, må veilederen kunne svare på brukerhenvendelser selv om disse ligger utenfor deres kompetanseområde. I følge Simon (1997) skal avgrensning av fokus bidra til aktøren handler effektivt. Siden veileder må inneha kunnskaper om andres oppgave- og ansvarsområder i tillegg til sine egne, blir det mer krevende for veilederen å utfylle sin posisjon og vanskelig å handle effektivt.

Veilederne kan føle seg motarbeidet av IKT-systemene, de samme systemene som skal legge til rette for arbeidet deres. Disse systemene spiller en vesentlig rolle i å formalisere kommunikasjon og kanalisere oppmerksomhet mot den informasjonen som er nødvendig for å løse en arbeidsoppgave grensesnittet angir at de skal løse. En forutsetning for rasjonell oppgaveutførsel er tilgang på tilstrekkelig og relevant informasjon. Når veilederne opplever at informasjonen de trenger for å gjøre arbeidet sitt blir gjort utilgjengelig i systemet, blir det utfordrende å handle effektivt og i tråd med strukturens krav. IKT-systemene kan på denne måten være en kilde til frustrasjon og spenning.

IKT-systemene og fysiske skillelinjer medfører upersonlig kommunikasjon og ansiktsløse kolleger. Sammen kan dette styrke den lokale gruppetilhørigheten og svekke følelse av samhold på tvers, og kan skape grobunn for en “vi”/“de”-kultur. Dette er i tråd med Simons

(1997) påstand om at medlemmer i en organisert gruppe gjerne er tilbøyelige til å identifisere seg med denne gruppen. Forventningen til NAV er imidlertid en felles NAV-identitet på tvers av organisasjonssenheter, der både NAV-kontor og forvaltningsenhet tar ansvar for *alle* deler i den felles oppgaveløsningen, og ikke bare sin egen del. Den fysiske strukturen kan ha en negativ innvirkning på denne målsetningen. Formaliserte kommunikasjonskanaler skal sikre effektivisering og standardisering av kommunikasjonsprosesser, men kan samtidig ofre muligheten for fleksibilitet, individuell tilpasning og kollegialt fellesskap.

Den formelle strukturen oppleves allikevel ikke bare utelukkende negativt. Med unntak av de mer spesielle sakene, sørger IKT-systemene for relativt enkel oppgaveløsning og rask kommunikasjonsflyt. Rundskrivet har også positiv betydning for veilederne ved å vise hvordan loven skal forstås og å fremheve konkrete eksempler. I tillegg kan faglederposisjoner, teammøter og kurs ha en sterk fagutviklende betydning, og skape trygghet i arbeidet. På denne måten har den formelle strukturen i NAV også sider som kan bidra til å moderere spenningsfeltet og forenkle arbeidet deres.

7.2 Skjønnets møte med en rund bruker og et firkantet system

Hva innebærer veilederrollen i møtet med brukeren og forvaltningsenheten?

Som bakkebyråkrat befinner veilederen seg i et paradoks der de skal ivareta konflikterende og tilsynelatende uforenelige hensyn. I møte med brukeren må de ta innover seg den enkeltes situasjon og vedkommendes muligheter, potensial, evner, ferdigheter, kunnskap og ressurser i lys av arbeidsmarkedet, samtidig som de må overholde reglementer og forvaltningsprinsipper. Dette gjør seg gjeldende i arbeidsevnevurderingen – en av veilederne mest sentrale oppgaver. Fordi hver og én brukers situasjon er unik, er dette en arbeidsoppgave som ikke tillater å bli redusert til et “programformat” eller håndtert utelukkende ved hjelp av detaljerte regler og instruksjoner. Det er i streben etter å imøtekomme den enkeltes behov for bistand at skjønn blir nødvendig, samtidig som dette ikke skal undergrave likebehandlingsprinsippet. Vekting av likebehandlingshensyn og individuelle hensyn, hevder Lipsky (2010) utgjør et sentralt spenningsfelt i bakkebyråkratenes arbeid. I dette spiller skjønn en sentral rolle.

Skjønnsutøvelsen er nødvendig for å kunne ivareta prinsippet om skreddersøm. Samtidig skal skjønnsrommet ikke misbrukes, noe som medfører at veilederne må forholde seg til metodikker som skal sikre det motsatte – at alle brukere behandles likt. Dette er hensyn som skaper spenninger for den enkelte veileder. Skjønnsutøvelse er med andre ord en utfordrende oppgave i veilederrollen.

For å sikre at skjønnnet utføres faglig forsvarlig, har NAV utviklet standardiserte metodikker for skjønnsutøvelse i brukeroppfølgingen, deriblant for arbeidsevnevurderingen. Samtidig utgjør regler og rutiner kun hjelpemidler i skjønnsvurderingene, i følge Lipsky (2010:60). Der regler, arbeidsmanualer og metodikker ikke strekker til i skjønnsvurderingen, har vi sett at veilederne også lar seg styre av magefølelse, som ofte er knyttet til erfaring. Saklighet basert på objektive fakta er imidlertid en nødvendig del av argumentasjonen i vurderingen. Samtidig er skjønnnet uløselig knyttet til personen som utøver skjønnnet. En utfordring i veilederrollen kan dermed også bestå i å sette sitt personlige “jeg” til side i arbeidet med brukeren.

Mye av utfordringene og spenningene har opphav i det komplekse arbeidsgrunnlaget de håndterer. En rund bruker passer dårlig i et firkantet system. Her er det veileders ansvar å finne muligheter. Veilederrollen blir spenningsfylt når veileder både skal tjene og bedømme brukeren på én og samme tid, noe Lipsky (2010) fremhever som et av bakkebyråkratenes dilemma. På den ene siden forventer brukeren å bli sett og tatt hensyn til, selv om vedkommende bare er én av mange. På den andre siden har veilederen resultatkrav og må ivareta et strategisk arbeidsrettet fokus i tråd med NAVs målsetninger. Veilederrollen gir derfor motstridende forventninger om ydmykhet, medfølelse og aktiv lytting på den ene siden, og harde krav og forventninger til brukers egeninnsats, på den andre.

Brukeren skal medvirke til egen forbedring, både på egne premisser og NAVs premisser. Veilederen skal ikke hjelpe på en måte som gjør brukeren avhengig av NAV. Det er veilederens arbeid å formidle hva som kreves av brukeren og hvor langt NAV kan gå i å innfri brukers ønsker. Dette arbeidet dreier seg om å forene brukers rettigheter med NAVs og samfunnets krav om effektivitet. I tråd med Lipsky (2010) utgjør dette et sentralt spenningsfelt, og blir et faktum når brukerorienterte mål går på akkord med politikernes mål om bærekraftig samfunnsutvikling, og NAVs mål om ressursbruk. Veilederen er derfor utsatt for to påvirkningskilder som ikke nødvendigvis er i harmoni. Veilederen befinner seg dermed i et spenningsfelt bestående av uforenelige mål om å tilfredsstille både samfunn, bruker og NAV, på én og samme tid.

Veilederrollen innebærer også å samhandle med en annerledes part. Forvaltningsenheten og NAV-kontoret kan på mange måter anses å ha dikotome egenskaper, der rigiditet kontra fleksibilitet utgjør én dikotomi vi har belyst. Både den uforutsigbare og fleksible tidshorisonten for arbeidsutførelsen og behov for å koordinere en rekke eksterne samarbeidspartnere, gjør veilederarbeidet svært annerledes og mer sårbart enn forvaltningsarbeidet. Likevel er ulik grad av nærhet til bruker, den største forskjellen.

Som følger av at veilederen må samhandle med en forvaltningsenhet som fatter endelig vedtak om ytelse, mister veilederen kontrollen over deler av saksgangen og utfallet. Slik kan veilederen bli fremmedgjort fra prosessen og sluttresultatet, hvilket er i tråd med Lipskys (2010) påstand om at bakkebyråkratens arbeid legger grunnlag for fremmedgjøring.

NAV-kontorets myndighet i arbeidsavklaringspenger kommer til uttrykk gjennom arbeidsdelingen, der forvaltningsenheten skal legge NAV-kontorets vurderinger til grunn i sine egne vurderinger. Dette skal avverge overprøving av NAV-kontorets beslutninger og vurderinger. Overprøving var heller ikke noe veilederne mente var et utstrakt problem. Følelsen av å bli overstyrt, kan imidlertid komme i saker der veilederne opplever at vurderingene og kunnskapen deres blir møtt med tvil i forvaltningsenheten. Veilederne mener de kjenner bruker best og vet ”hvor skoen trykker”. De opplever det provoserende når en samhandlingspartner uttaler seg om brukernære vurderinger kun på bakgrunn av papirkjennskap til brukeren.

7.3 Løsningsorienterte mennesker tar oppgjør med en dysfunksjonell struktur

Hvordan håndterer veilederne utfordringer som følger av komplekse oppgaver og formelle, rigide strukturer?

Veilederne er mer enn mål-middel-orienterte og rasjonelle aktører. De har også følelser, egne erfaringer, tanker og ideer og behov for mening i arbeidet de gjør. De er sosiale og løsningsorienterte, og opptatte av å handle i tråd forventninger fra ulike hold, også fra andre veiledere.

Som vi har sett, kan deler av den formelle strukturen skape utfordringer og dysfunksjoner i oppgaveløsningen. En måte veiledere kan møte utfordringer på, er ved å handle på tvers av

den formelle strukturen. Blau (1963) hevder dette er rasjonelle ”svar” på dysfunksjonelle regler og rutiner når disse ikke bidrar til effektiv måloppnåelse. Slike dysfunksjonelle regler og rutiner utgjør rigide, byråkratiske strukturer Lipsky (2010) hevder bakkebyråkratene har et ønske om å beskytte seg mot. Dette mener han de blant annet kan gjøre ved å ”omdefinere” arbeidet sitt, noe vi har sett stemmer overens med våre funn. Vi har sett at veilederen kan velge å operere i en gråsoner av regelverket når de ser det hensiktsmessig, blant annet for oppnå god brukerbehandling.

Uformell kollegakontakt representerer en av Lipskys (2010) håndteringsmekanismer. Dette kan være noe så enkelt som å snakke med saksbehandler på forvaltningsenheten per telefon, noe NAV har begrenset til et minimum. Dersom dette bidrar til å sørge for oppgaveflyt og løsninger på kritiske problemer, er dette en rasjonell handling selv om det innebærer å bryte formelle rutiner. Når brukers motivasjon er skjær kan det være svært viktig for veileder å forsøke å avverge enhver demotiverende hendelse i oppfølgingsløpet. På denne måten får en uformell relasjon og telefonkontakt en instrumentell verdi, som middelet til å nå målet.

At formelle kommunikasjonskanaler blir supplerte av uformelle kanaler er i følge Simon (1997) uunngåelig i en organisasjon, noe vi også har funnet. De uformelle kanalene hevder Simon (1997) er bygd opp rundt sosiale relasjoner mellom organisasjonsmedlemmene. Slike relasjoner kan være i form av uformell kollegaveiledning. Dette kan være en trivselsfaktor som bidrar til å gi arbeidet mening og veilederen en følelse av tilhørighet. Slik blir uformell kontakt også verdifullt i seg selv, der veilederne får tilfredsstilt sine sosiale behov og behov for samhold. I tillegg kan det å søke bekreftelse ved usikkerhet i beslutninger om hva som er passende handling kan, i følge March og Olsen (2006) øke legitimiteten til beslutningstakeren. Uformelle og mellommenneskelige strukturer spiller derfor en sentral rolle for å håndtere spenninger i veilederarbeidet.

7.4 Svar på problemstillingen

I denne oppgaven har vi svart på problemstillingen gjennom en todelt analyse der vi først analyserte hvordan veiledere som bakkebyråkrater relaterer seg til den formelle strukturen i arbeidet, og hvordan den får innvirkning på arbeidet deres. Her så vi hvordan den formelle strukturen både er med på å moderere og forsterke spenningsfeltet veilederne befinner seg i som bakkebyråkrater. I analysens andre del så vi at veilederrollen er preget av uforenelige mål

og motstridende forventninger som skaper spenninger i arbeidet. Vi så også at det å samhandle om brukeren med en annerledes part uten brukerkontakt kan være utfordrende. Ved å ta i betraktning sider ved den formelle strukturen og se dette i relasjon til det unike ved veilederarbeidet og veilederposisjonen mellom bruker og forvaltning, har vi belyst kompleksiteten ved veilederrollen og vist hvordan denne rollen blir preget av spenninger.

Kompleksitet

I møte med brukeren skal veilederen sørge for en helhetlig, personlig og individuelt tilpasset oppfølging, gjennomsyret av respekt, empati og medmenneskelighet, der brukeren blir tatt på alvor og får den hjelpen han eller hun behøver. Dette skal de gjøre under tidspress, med knappe ressurser, i en organisasjon preget av tro på mål-middel-rasjonalitet, effektivitet og regelstyrte prosesser. Simon (1997) mener en forutsetningen for rasjonell oppgaveutførsel er at organisasjonsstrukturen har en klargjørende og effektiviserende funksjon. Vår empiri viser likevel at det ikke er gitt at en rasjonell organisering skaper rasjonelle og effektive resultater.

Hjelperrolle

For veilederne innebærer det brukernære arbeidet verdier som tidvis utgjør en dissonans med de byråkratiske verdiene. Som bakkebyråkrater er de også mennesker som skal yte tjenester for andre mennesker, noe Lipsky (2010) peker på at utgjør en menneskelig interaksjon, preget av omsorg og ansvar. Denne interaksjonen blir imidlertid preget av det han kaller en ”altruistisk myte” fordi den finner sted i en struktur som baserer seg på effektivitet, nøytralitet og begrensede ressurser. Når omsorgs- og advokatrollen skal ivaretas samtidig som brukeren skal holdes på en viss avstand, for ikke å skape avhengighet eller urettferdighet, oppstår det en spenning i veilederrollen. Veilederne som bakkebyråkrater, kan ikke tjene alle mennesker. De må også dømme dem i tråd med standardiserte definisjoner og byråkratiske kategorier. Det hjelper ikke å ha medfølelse med brukeren hvis ikke argumentasjonen er tilstrekkelig og saklig begrunnet. Dette blir tydelig i våre funn, når veilederne i tillegg skal sende fra seg sine vurderinger til en byråkrat som ikke har sett brukeren med egne øyne. Omsorgsrollen til veileder i interaksjon med bruker blir derfor særlig utfordret av ansvarsdelingen og det faktum at veilederne vurderingene former forvaltningsenhetens arbeidsgrunnlag.

Skjønn og uforenelige hensyn

Skjønnsutøvelse blir essensielt i arbeidet med å få runde brukere til å passe inn i det firkantede systemet. Skjønn er nødvendig fordi kompleksiteten ikke kan reduseres til programformater, og håndteres kun ved hjelp av detaljrike regler og instruksjoner. Skjønnsutøvelsen er forbundet med utfordringer. En sentral spenning ligger i at veilederne er pålagt å se den enkeltes situasjon, samtidig som dette skal forenes med likebehandlingshensynet. Individuelle hensyn og likebehandlingshensyn utgjør to fundamentalt forskjellige forvaltningsnormer som kommer til syne som motstridende forventninger i veilederrollen.

Andre motstridende hensyn veilederen må ta stilling i møtet med bruker, er basert på de to ulike orienteringene i arbeidslinja. Det ene er rettferdighetsorientert og er forankret i brukers rett til meningsfullt arbeid. Det andre hensynet er effektivitetsorientert, og bygger på samfunns- og markedsøkonomiske verdier. Dette gjør at veilederen både må være lydhør overfor brukers ønsker og forventninger, og samtidig ta hensyn til krav fra samfunnet og NAV om å få bruker raskt og effektivt ut i arbeid. I denne oppgaven har vi vist at veilederen befinner seg derfor i et spenn av uforenelige mål om å tilfredsstille både samfunn, bruker og NAV, på én og samme tid.

Et motsetningsfylt samarbeidsforhold

Veilederne møter byråkratiet i NAVs organisering med forvaltningsenheter, fordi hensikten med opprettelsen av disse er grunnet i sentrale byråkratiske verdier om effektivisering, likebehandling og følelsesmessig distanse. I våre funn kommer det frem at disse to organisasjonsenheterne skiller seg fundamentalt fra hverandre i arbeidsutførsel, tilnærming til saken og forhold til bruker. Denne annerledesheten forsterkes ytterligere ved at samhandlingen skal foregå i formaliserte, upersonlige og anonyme kommunikasjonssystemer. Følelsen av å samhandle med en "ansiktsløs" byråkrat og et firesifret nummer kan gjøre avstanden til "de" saksbehandlerne i forvaltningen stor. Én spenning veilederne kan oppleve har derfor opphav i annerledeshet, som gjør det utfordrende å jobbe med samme sak.

Vår empiri viser at den formelle strukturen gir opphav til spenninger ved tidvis å være tungrodd, treg og dysfunksjonell og ikke tilstrekkelig tilpasset oppfølgingsarbeidet. Vi har sett at dette arbeidet kan være "skjørt" og er avhengig av fleksibilitet, koordinasjon og

tålmodighet. Når den formelle strukturen hindrer eller er utilstrekkelig for å utføre enkeltoppgaver, skape gode brukerrelasjoner eller samhandle raskt og effektivt med forvaltningsenheten oppstår det dysfunksjoner. Her utviser veilederne vilje til å endre praksis og handle i strid med eksisterende strukturer, noe Blau (1963) mener er en uunngåelig trekk ved et dysfunksjonelt byråkrati. I vår empiri kommer det frem at veilederne tar i bruk uformelle kommunikasjonskanaler som NAV forbyr, for å løse slike utfordringer. For veilederne blir det både effektivt og rasjonelt å gjøre dette, fordi det kan bidra til gode løsninger og fornøyde og motiverte brukere.

I denne oppgaven har vi sett at veilederne opplever at det kan være utfordrende å utføre brukernært arbeid i en formell struktur. De må samhandle med en ”annerledes” forvaltningsenhet i en rigid struktur, der systemene kan motarbeide dem i arbeidet og forvanske forholdet til bruker. I møte med slike utfordringer finner veilederne enklere og mer effektive løsninger som kan gå på tvers av den formelle strukturen. Alt for å være en god veileder for brukeren.

7.5 Avsluttende betraktninger og videre forskning

De ulike hensynene som ligger bak forskjellige sider ved den formelle strukturen er preget av en mål-middeltankegang, der de som har utformet strukturen forestiller seg at det er klare sammenhenger mellom struktur og resultat. En av hensiktene bak den formelle strukturen vi har sett veilederne jobber innenfor i NAV, er å gjøre adferden deres mer forutsigbar. Dette kan gjøres gjennom standardisering og regulering av arbeidet deres. Et viktig funn er at grepene NAV tar for å standardisere, regulere og legge til rette for effektiv arbeidsutførsel og måloppnåelse, paradoksalt nok kan hindre dem i nå målene. Dersom de dagligdagse operasjonene og delmålene blir forhindret, som for eksempel å ikke få tilgang i systemet eller muligheten til å oppklare spørsmål raskt, så kan dette i lengden tenkes å påvirke de store målene NAV har satt med hensyn til oppfølgingsarbeidet. Som Lipsky (2010) hevder, så er det nettopp i bakkebyråkratenes små, skjønnsmessige handlinger at politikken settes ut i livet.

Det kan synes som om strategien om arbeidsretting kan få forrang for omsorg, medmenneskelighet og empati i NAV. Slik vi har forstått det, må veilederne etter alt å dømme operere utfra strengt instrumentelle prinsipper, der det er begrenset plass til omsorg. I møtet med mennesker i en sårbar situasjon, kan det tenkes at en slik instrumentell tilnærming til

arbeidet kan virke mot sin hensikt. Balansen mellom krav og omsorg kan være tung å avveie. En interessant observasjon vi gjorde oss var skillet mellom de kvantitativt orienterte amerikanske velferdsbyråkratene som Lipskys (2010) teori retter seg mot, og de norske mer kvalitativt orienterte veilederne. En kan spørre seg hvorvidt norske veiledere, med strenge resultatkraav og krav om å se den enkelte, opplever en mer utfordrende arbeidshverdag enn sine amerikanske kolleger.

NAV søker å håndtere komplekse problemstillinger gjennom organisering og samhandling. Alm Andreassen, Legard og Lie (2011:100) påpeker at NAV-kontorene er gitt en særlig krevende rolle i organisasjonsstrukturen. De skal være etatens ansikt utad og svare som om de er personlig ansvarlige for alt hele etaten foretar seg (ibid.). Som vi har sett i denne oppgaven kan dette være en daglig utfordring for veilederne på NAV-kontoret. Utfordringen ligger ikke bare i brukermøtet, det kan også innebære utfordringer i å handle og samhandle i en rigid struktur. På bakgrunn av denne oppgaven blir det imidlertid vanskelig å peke på konkrete tiltak og endringer som kan bedre veiledernes situasjon slik den er i dag.

Vi vil allikevel argumentere for at det er fruktbart både å forstå den formelle strukturen NAV-veilederne opererer i, og den uformelle strukturen der organisasjonen ses på som et sosialt, meningsskapende og uformelt system. Veilederrollen er kompleks og kan ikke forklares av ett perspektiv alene. I denne oppgave har vi betraktet systemperspektivene som komplementære, da det blir mulig å belyse både det formelle og rasjonelle, og det uformelle og fleksible.

Det ville vært interessant å undersøke uformell praksis i NAV videre, både i NAV Lokal og i NAV Forvaltning. Én ting er hvordan noe *skal* være, en annen ting er hvordan noe *er*. En slik undersøkelse kunne for eksempel ha til hensikt å avdekke annen uformell praksis, der man nærmere kunne studert årsakene. Finnes det andre uformelle løsninger som organisasjonen NAV kan lære av i fremtidig organisasjonsutforming? Vi vil i iallfall argumentere for at det i fremtidig organisasjonsutvikling er nyttig å lytte til dem som skal utføre arbeidet sitt i strukturene, om hvordan de opplever det. NAV har helt tydelig forbedringspotensial, og de som lettest og med rette kan peke på dette, er de som befinner seg ”på bakken”. Det er de som vet best hvor skoen trykker.

Litteraturliste

- Aanderud-Larsen, Silje, E. (2012). *Villedende veiledning? Om klarspråkets betydning for forvaltningens veiledningsplikt*. Masteroppgave. Oslo: Universitetet i Oslo.
- Aasback, Anne Wullum, Riina Kiik og Nina Schiøll Skjefstad (2013). “Brukermedvirkning i arbeidsevnevurderingen”. *Tidsskrift for velferdsforskning*. Vol. 16, nr. 3. s. 172-184.
- Alm Andreassen, Tone og Knut Fossetøl (2011). “Innledning – Organisasjonsendring som velferdsreform”, i Alm Andreassen, Tone og Knut Fossetøl (red.) (2001). *NAV ved et veiskille. Organisasjonsendring som velferdsreform*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Alm Andreassen, Tone, Knut Fossetøl og Lars Klemsdal (2011). “Gjør organisering en forskjell i praksis? Variasjoner i de lokale NAV-kontorenes organisering og konsekvenser for reformens måloppnåelse”. *Nordiske Organisasjonsstudier*. Vol. 13, nr. 3, s. 9-33.
- Alm Andreassen, Tone, Sveinung Legard og Amund Lie (2011). *Forvaltningsenheter i NAV. Etableringsprosess og konsekvenser for oppgaveløsningen*. Dokumentasjonsrapport. AFI-notat 5/2011. Oslo: Arbeidsforskningsinstituttet. Hentet 18. februar 2014 fra: <http://www.hioa.no/content/download/54194/813869/file/n2011-5.pdf>
- Arbeids- og velferdsdirektoratet (2010). *Retningslinjer for oppfølgingsvedtak i NAV*. Oslo. Hentet 20. mai 2014 fra: https://www.nav.no/Arbeid/_attachment/269927?_ts=12e57ae3cc0&download=true
- Arbeids- og velferdsdirektoratet. (2013a). *Kompetansestrategi for NAV 2013 – 2020*. Hentet 30. mai 2014 fra: https://www.google.no/search?client=safari&rls=en&q=Kompetansestrategi+for+NAV&ie=UTF-8&oe=UTF-8&gfe_rd=cr&ei=QaSNU_AniYDxB4zlgIM#
- Arbeids- og velferdsdirektoratet (2013b)[2012]. Rundskriv. *Hovednr. 35 – Lov om sosiale tjenester i NAV*. Sist endret 28.06.2013. Hentet 28. mai 2014 fra: <https://www.nav.no/rettskildene/Rundskriv/Hovednr.+35+-+Lov+om+sosiale+tjenester+i+NAV.312829.cms>
- Arbeids- og velferdsdirektoratet (2014a). *Generelle rutiner – NAV-kontor* [Internt dokument].

Arbeids- og velferdsdirektoratet (2014b). *Arbeidsavklaringspenger – NAV-kontor* [Internt dokument].

Arbeids- og velferdsdirektoratet (2014c). *Arbeidsavklaringspenger – Forvaltningsenhet* [Internt dokument].

Arbeids- og velferdsdirektoratet (2014d)[2010]. Rundskriv. §11-5 Nedsatt arbeidsevne. Sist endret 13.02.2014. Hentet 27. mai 2014 fra:

<https://www.nav.no/rettskildene/Rundskriv/%C2%A7+11-5+Nedsatt+arbeidsevne.232189.cms>

Arbeids- og velferdsdirektoratet og KS (2009). *Håndbok for etablering av NAV-kontor*.

Hentet 13. mai 2014 fra:

https://www.nav.no/Om+NAV/Om+NAV/_attachment/315553?_ts=13851ac6568&download=true

Arbeids- og velferdsdirektoratet, KS og Sosial- og helsedirektoratet (2007). *Kompetanse i NAV-kontorene. Overordnede prinsipper og føringer*. Hentet 3. juni 2014 fra:

http://m.fo.no/getfile.php/05%20Politikk/NAV-dokumenter/Kompetanse_i_NAV-kontorene.pdf

Arbeids- og velferdsdirektoratet og Sosial- og helsedirektoratet (2007).

Arbeidsevnevurderinger i NAV. Sluttrapport. Hentet 25. mai 2014 fra:

<http://www.hioa.no/eng/content/download/52829/807033/file/NAV%20Rapport%20-%20arbeidsevnevurderinger%20i%20NAV.pdf>

Arbeids- og velferdsforvaltningsloven (2006). *Lov om arbeids- og velferdsforvaltningen (NAV-Loven)*. Hentet 27. mai 2014 fra

https://www.nav.no/rettskildene/lov/L20060616-20_P14A#L20060616-20_P14A

Blau, Peter (1963). *The dynamics of bureaucracy. A study of interpersonal relationships in two government agencies*. Revidert utg. Chicago: The University of Chicago Press.

Brubakken, Gunhild (2011). *Samtaler på et NAV-kontor. En sosiologisk analyse av oppfølgingsmøter mellom bruker og veileder*. Masteroppgave. Bergen: Universitetet i Bergen. Hentet 8. mars 2014 fra:

<https://bora.uib.no/bitstream/handle/1956/5334/88081783.pdf?sequence=1>

- Byrkjeflot, Haldor (2000). "Fortolkningen av Webers byråkratiske idealtipe i organisasjonsteorien". *Nordiske Organisasjonsstudier*. Vol. 2, nr. 2, s. 5-28. Hentet 27. januar 2014 fra: <http://www.polis.no/files/weber.pdf>
- Byrkjeflot, Haldor (2008). *Ledelse i politisk styrte virksomheter, forskningsstatus og problemstillinger. Rapport til Kommunenes Sentralforbund*. Rapport. Hentet 7. august 2014 fra: <http://www.ks.no/PageFiles/3351/071002Byrkjeflot-%20sluttprodukt.pdf>
- Christensen, Tom, Per Lægreid, Paul G. Roness og Kjell Arne Røvik (2009)[2004]. *Organisasjonsteori for offentlig sektor: Instrument, kultur og myte*. 2. utg. Oslo: Universitetsforlaget.
- Colman, Andrew M. (2014). *Oxford Dictionary of Psychology*. Oxford University Press. [Onlineversjon]. doi: 10.1093/acref/9780199534067.001.0001
- Creswell, John W. (2013)[2007]. *Qualitative inquiry and research design. Choosing among five approaches*. 3. utg. London: Sage.
- Dalen, Monica (2004). *Intervju som forskningsmetode – en kvalitativ tilnærming*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Døhlie, Elsa og Anne Marie Støkken (2013). "Fagutvikling i praksis", i Døhlie, Elsa og Anne Marie Støkken (red.) (2013). *Fagutvikling i Velferdstjenester*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Døhlie, Elsa og Hege Larsen (2013). "Kollegaveiledning som fagutvikling", i Døhlie, Elsa og Anne Marie Støkken (red.) (2013). *Fagutvikling i Velferdstjenester*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Egeberg, Morten (1989a). "Fysisk struktur som organisasjonsfaktor: Noen mulige konsekvenser for politisk-administrativ atferd", i Egeberg, Morten (red.) (1989). *Institusjonspolitik og forvaltningsutvikling. Bidrag til anvendt statsvitenskap*. Oslo: TANO.
- Egeberg, Morten (1989b). "Mot instrumentelle modeller i statsvitenskapen", i Egeberg, Morten (red.) (1989). *Institusjonspolitik og forvaltningsutvikling. Bidrag til anvendt statsvitenskap*. Oslo: TANO.

- Egeberg, Morten (1992). "Konstruktiv statsvitenskap og forvaltningspolitikk". *Norsk vitenskapelig tidsskrift*. Vol. 8, s. 185 – 204.
- Egeberg, Morten (2012). "How bureaucratic structure matters. An organizational perspective", i Peters, B. G. og Jon Pierre (red.) (2012). *The Sage Handbook for Public Administration*. 2. utg. Sage Publications Ltd.
- Egeberg, Morten og Jarle Trondal (2011). "Agencification and Location: Does Agency Site Matter?" *Public Organization Review* Vol. 2. 11:97-108. doi: 10.1007/s11115-010-0113-8.
- Edwards, Rosalind og Melanie Mauthner (2002). "Ethics and feminist research: theory and practice", i Mauthner, Melanie (red.), Maxine Birch, Julie Jessop og Tina Miller Elsa (2002). *Ethics in qualitative research*. London: Sage Publications.
- Fimreite, Anne Lise og Jacob Aars, (2011). "Introduksjon: NAV – forvaltningsreform for velferd". *Nordiske Organisasjonsstudier*. Vol. 13, nr. 3, s. 9-33.
- Folketrygdloven. (1997). *Lov om folketrygd (Folketrygdloven)*. Hentet 8. mai 2014 fra: <http://lovdata.no/dokument/NL/lov/1997-02-28-19>
- Forskrift om arbeidsrettede tiltak mv. (2008). *Forskrift om arbeidsrettede tiltak mv*. Hentet 1. mai 2014 fra <http://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2008-12-11-1320>
- Fossestøl, Knut (2007). *Den revitaliserte arbeidslinja – en linje eller to? Redegjørelse for forskjeller og likheter mellom en effektivitetsorientert og en rettferdighetsorientert forståelse av arbeidslinja*. (AFI – notat 5/2007). Oslo: Arbeidsforskningsinstituttet. Hentet 29. mai 2014 fra: http://www.hioa.no/var/ezflow_site/storage/afi/files/n2007-5.pdf
- Glemmestad, Hanne, Line Kristiansen, Torild Schulstok og Liv Johanne Solheim (2014). *Arbeid først – ambisjon eller illusjon. NAVs samhandling og kompetanse i møte med det nye arbeidslivet*. Forskningsrapport nr. 159/2014. Lillehammer: Høgskolen i Lillehammer. Hentet 2. juni 2014 fra: http://brage.bibsys.no/xmlui/bitstream/handle/11250/193314/1/159_forskrapp_2014.pdf

- Gobo, Giampietro (2004): "Sampling, Representativeness and Generalizability", i Seale, Clive, Giampietro Gobo, Jaber F. Gubrium og David Silverman (red.) (2004). *Qualitative Research Practice*. London: SAGE. doi: 10.4135/9781848608191.d34
- Hagengruppa 1 (2010). *NAV's organisasjon og virkemåte. Delrapport 1 fra Ekspertgruppa som vurderer oppgave- og ansvarsdelingen i NAV*. 30.4.2010. Hentet 12. mars 2014 fra: <http://www.regjeringen.no/pages/3738696/master.pdf>
- Hagengruppa 2 (2010). *Tiltak for å bedre NAV's virkemåte. Sluttrapport fra Ekspertgruppa som vurderer oppgave- og ansvarsdelingen i NAV*. 24.6.2010. Hentet 12. mars 2014 fra: http://www.regjeringen.no/upload/AD/publikasjoner/rapporter/2010/R_2010_nav_eks_pertgruppe.pdf
- Hammond, Thomas H. (1990). "In defence of Luther Gulick's 'Notes on the theory of organization'". *Public Administration*. Vol. 68, nr. 2, s. 143-173. doi: 10.1111/j.1467-9299.1990.tb00752.x
- Hanssen, Helene, Kristin Humerfelt, Alice Kjellevoid, Anne Norheim og Rita Sommerseth (2010). "Faglig skjønn i utøvelse av profesjonelt helse- og sosialfaglig arbeid" i Hanssen Helene (red.). (2010). *Faglig skjønn og brukervedvirkning*. Oslo: Fagbokforlaget.
- Hatland, Aksel og Lars Inge Terum (2010). "Profesjoner, skjønn og rettigheter", i Bay, Ann-Helén, Aksel Hatland, Tale Hellevik og Charlotte Koren (red.) (2010)[2010]. *De norske trygdene – Fremvekst, forvaltning og fordeling*. 2. utg. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Helgøy, Ingrid, Nanna Kildal og Even Nilssen (2010). *Mot en ny yrkesrolle i NAV*. Notat 1/2010. Bergen: Stein Rokkan senter for flerfaglige samfunnsstudier. Hentet 30. januar 2014 fra: <https://bora.uib.no/bitstream/handle/1956/5357/Notat%201-2010%20Helgoy%2c%20Kildal%20og%20Nilssen.pdf?sequence=1>
- Helgøy, Ingrid, Nanna Kildal og Even Nilssen (2011). "Ny yrkesrolle i en organisasjon i endring". *Nordiske Organisasjonsstudier*. Vol. 13, nr. 3, s. 34-54.

- Helgøy, Ingrid, Nanna Kildal og Even Nilssen (2013). "Utviklingen av en arbeidsrettet spesialistrolle i NAV". *Tidsskrift for velferdsforskning*. Vol. 16, nr. 3. s. 141-156.
- Hellevik, Ottar (2011): *Mål og Mening. Om feiltolkning av meningsmålinger*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Hernes, Thorgeir (2010a). "Om arbeidslinja" i Hernes, Thorgeir, Ingar Heum og Paal Haavorsen (red.) (2010). *Arbeidsinkludering – Om det nye politikk og praksisfeltet i velferds-Norge*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Hernes, Thorgeir (2010b). "NAV – hvorfor og hvordan?", i Hernes, Thorgeir, Ingar Heum og Paal Haavorsen (red.) (2010). *Arbeidsinkludering – Om det nye politikk og praksisfeltet i velferds-Norge*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Heum, Ingar (2010a). "Fordeling av velferdstjenester", i Hernes, Thorgeir, Ingar Heum og Paal Haavorsen (red.) (2010). *Arbeidsinkludering – Om det nye politikk og praksisfeltet i velferds-Norge*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Heum, Ingar (2010b). "Brukerrettet arbeidsmetodikk i NAV", i Hernes, Thorgeir, Ingar Heum og Paal Haavorsen (red.) (2010). *Arbeidsinkludering – Om det nye politikk og praksisfeltet i velferds-Norge*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Jacobsen, Dag Ingvar (2005)[2000]. *Hvordan gjennomføre undersøkelser? Innføring i samfunnsvitenskapelig metode*. 2. utg. Oslo: Høyskoleforlaget.
- Jessen, Jorunn T. (2010). "Forvaltningen og brukerne" i Bay, Ann-Helén, Aksel Hatland, Tale Hellevik og Charlotte Koren (red.) (2010)[2010]. *De norske trygdene – Fremvekst, forvaltning og fordeling*. 2. utg. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Jessen, Jorunn T. (2011). *Forvaltning av velferd – Yrkesutøvelse i møte med byråkrati og brukere*. Doktoravhandling. Trondheim: Institutt for sosialt arbeid og helsevitenskap, NTNU.
- Kvale, Steinar (1997). *Det kvalitative forskningsintervju*. Oslo: Ad Notam Gyldendal.
- Langeland, Stein og Anders M. Galaasen (2014). "Oppfølgingsarbeidet i NAV under lupen: Strekker ressursene til?" *Arbeid og velferd*. Nr. 1. s. 64-77. Hentet 19. juli, 2014 fra:

https://www.nav.no/no/NAV+og+samfunn/Kunnskap/Analyser/Arbeid+og+velferd/Arbeid+og+velferd/_attachment/370937?_download=true&_ts=1443f5f92c0

Lipsky, Michael (2010)[1980]. *Street-Level Bureaucracy – Dilemmas of the Individual in Public Services*. New York: Russel Sage Foundation.

Lundberg, Kjetil G. og Liv Johanne Syltevik (2013). ”Brukererfaringer med Nav i reformperioden: Kompleks organisasjon, bakkebyråkrati og ustabile relasjoner.” *Fontene*. Nr. 2, s. 19-30. Hentet 24. mars 2014 fra:
<http://fonteneforskning.no/?app=NeoDirect&com=15/19387/0/2/4c31d34009>

March, James G. (1991). “How decisions happen in organizations.” *Human-Computer Interaction*. Vol. 6. s. 95-117. Hentet 12. mars 2014 fra:
http://gul.gu.se/public/pp/public_courses/course39081/published/1288687110285/resourceId/15857424/content/March_1991.pdf

March, James G. og Johan P. Olsen (2006). “Elaborating the ‘New Institutionalism’”, i Rhodes, R. A. W., Sarah A. Binder og Bert A. Rockman (red.). (2006). *The Oxford Handbook of Political Institutions*. Oxford: Oxford University Press.

Merton, Robert (1957): *Social theory and social structure*. New York: The Free Press.

Miller, Tina og Linda Bell (2002). “Consenting to what? Issues of access, gate-keeping and ‘informed’ consent”, i Mauthner, Melanie, Maxine Birch, Julie Jessop og Tina Miller (red.). (2002). *Ethics in qualitative research*. London: Sage Publications.

Moses, Jonathon W. og Torbjørn L. Knutsen (2012)[2007]. *Ways of Knowing. Comparing Methodologies in Social and Political Research*. London: Palgrave Macmillan.

NOU 2004:18. *Helhet og plan i sosial- og helsetjenestene - Samordning og samhandling i kommunale sosial- og helsetjenester*. Oslo: Statens forvaltningstjeneste. Hentet 8. mai 2014 fra:
<http://www.regjeringen.no/Rpub/NOU/20042004/018/PDFS/NOU200420040018000DDDPDFS.pdf>

Ot.prp. nr.4 (2008-2009). *Om lov om endringer i folketrygdloven og i enkelte andre lover* (arbeidsavklaringspenger, arbeidsevnevurderinger og aktivitetsplaner). Hentet 28. mai

2014 fra:

<http://www.regjeringen.no/pages/2116429/PDFS/OTP200820090004000DDDPDFS.pdf>

Perrow, Charles (1986)[1972]. *Complex Organizations: A Critical Essay*. 3. utg. New York: McGraw-Hill.

Proba (2011). *Arbeidsevnevurdering i NAV*. Evalueringsrapport nr. 6. Oslo: Proba samfunnsanalyse. Hentet 10. juni 2014 fra:

<http://evalueringsportalen.no/evaluering/arbeidsevnevurdering-i-nav-evalueringsrapport/Sluttrapport%20AEV%20i%20NAV.pdf/@@inline>

Riksrevisjonen (2013-2014). *Riksrevisjonens undersøkelse av NAVs arbeidsrettede oppfølging av personer med nedsatt arbeidsevne*. Dokument 3:10. Oslo:

Riksrevisjonen. Hentet 25. juni 2014 fra:

<https://www.riksrevisjonen.no/rapporter/Documents/2013-2014/NAVsArbeidsrettedeOppfolgingAvPersonerMedNedsattArbeidsevne.pdf>

Rønningen, Anita og Annett Arntzen (2013). "Brukermedvirkning i NAV." *Tidsskrift for velferdsforskning*. Vol. 16, nr. 3.

Scott, William Richard og Gerald F. Davis (2007). *Organizations and Organizing – Rational, Natural, and Open System Perspectives*. New Jersey: Pearson Education.

Selznick, Philip (1957). *Leadership in administration: a sociological interpretation*.

Evanston, IL: Row, Peterson.

Simon, Herbert A. (1955). A Behavioral Model of Rational Choice. *The Quarterly Journal of Economics*. Vol. 69, Nr. 1, s. 99 – 118. doi: 10.2307/1884852

Simon, Herbert A. (1997)[1945]. *Administrative Behavior – A Study of Decision-Making Processes in Administrative Organizations*. 4. utg. New York: The Free Press.

Skau, Greta Marie (2002)[1998]. *Gode fagfolk vokser: personlig kompetanse i arbeid med mennesker*. 2. utg. Oslo: Cappelen Akademisk.

Skinnarland, Sonja og Ragnhild Lindberg (2013). *NAV – litt bedre enn i går?*

Kollegaveiledning som arena for mestring og refleksjon. Masteroppgave. Oslo:

Høgskolen i Oslo og Akershus. Hentet 2. juni 2014 fra:

https://oda.hio.no/jspui/bitstream/10642/1658/2/Skinnarland_og_Lindberg.pdf

St.meld. nr. 9 (2006-2007). *Arbeid, velferd og inkludering*. Hentet 17. februar 2014 fra:

<http://www.regjeringen.no/Rpub/STM/20062007/009/PDFS/STM200620070009000DDPDFS.pdf>

St.meld. nr. 14 (2002-2003). *Samordning av Aetat, trygdeetaten og sosialtjenesten*. Hentet 17. februar 2014 fra:

<http://www.regjeringen.no/Rpub/STM/20022003/014/PDFS/STM200220030014000DDPDFS.pdf>

St.prp. nr. 46 (2004-2005). *Ny arbeids- og velferdsforvaltning*. Hentet 17. februar 2014 fra:

<http://www.regjeringen.no/Rpub/STP/20042005/046/PDFS/STP200420050046000DDPDFS.pdf>

St.prp. nr. 51 (2008-2009). *Redegjørelse om situasjonen i arbeids- og velferdsforvaltningen og forslag om tilførsel av ressurser til Arbeids- og velferdsetaten*. Hentet 17. februar 2014 fra:

<http://www.regjeringen.no/pages/2165940/PDFS/STP200820090051000DDDPDFS.pdf>

Thagaard, Tove (2013) [1998]. *Systematikk og innlevelse. En innføring i kvalitativ metode*. 4. utg. Bergen: Fagbokforlaget.

Tøge, Anne Grete (2013). "Rom for fagutvikling – en kartlegging", i Døhlle, Elsa og Støkken, Anne Marie (red.). *Fagutvikling i velferdstjenester* (2013). Oslo: Universitetsforlaget.

Vik, Astrid (2013). *Oppfølgingsarbeid av arbeidssøkende i NAV-mottak*. Masteroppgave.

Stavanger: Universitetet i Stavanger. Hentet 2. juni 2014 fra:

http://brage.bibsys.no/xmlui/bitstream/id/182211/Vik_Astrid.pdf

Weber, Max (2000)[1971]. *Makt og byråkrati*. Oslo: Gyldendal.

Alle kilder som er brukt i denne oppgaven er oppgitt.

Antall ord: 37 065.

Vedlegg I: Informasjonsskriv

Forespørsel om deltakelse i forskningsprosjektet

“Organisering og samhandling i velferdsforvaltningen – Utfordringer og muligheter ansatte i NAV-kontor møter i samhandling med forvaltningsenheter”

Bakgrunn og formål

Bakgrunnen for denne forespørselen dreier seg om et mastergradsprosjekt i Organisasjon, ledelse og arbeid (OLA), ved Universitetet i Oslo. Vi er to studenter som søker et utvalg personer ved NAV Rogaland som ønsker å delta i vårt forskningsprosjekt. Formålet med prosjektet er å belyse ulike muligheter og utfordringer klientsorienterte NAV-ansatte i førstelinjen møter i sin hverdag, spesielt i forbindelse med samhandling med forvaltningsenheter på saksområder der ansvaret er delt. Her har vi spesiell interesse for arbeidsavklaringspenger.

Hva innebærer deltakelse i studien?

Deltakelse i prosjektet innebærer et personlig intervju med en tenkt varighet på 30-45 minutter. Intervjuet vil bli tatt opp på lydbånd, for at vi i etterkant kan sikre en så korrekt gjengivelse som mulig. I dette intervjuet ønsker vi å få vite hvordan du erfarer ansvarfordeling og samarbeid i saksprosessen. Dersom du velger å bli vår informant, får du mulighet til å dele dine tanker om temaet, og dermed bidra med verdifull kunnskap og en dypere forståelse for NAV-kontorenes arbeid.

Hva skjer med informasjonen om deg?

Alle personopplysninger vil bli behandlet konfidensielt. Innsamlede opplysninger *anonymiseres*, slik at ingen enkeltpersoner kan gjenkjennes i materialet. Kun oss to, som forfattere av masteroppgaven, samt veileder vil ha tilgang til personopplysninger og de data som kan identifisere enkeltpersoner.

Opptakene oppbevares som lydbånd på passordbeskyttet datamaskin, og vil bli slettet ved avslutningen av prosjektet. Det understrekes at oppgaven ikke har til hensikt å fremstille synspunkter negativt eller positivt.

Prosjektet skal etter planen avsluttes i juni 2014. Da vil lydopptak, transkriberinger og alle dokumenter som kan føres tilbake til enkeltpersoner, bli slettet.

Frivillig deltakelse

Det er frivillig å delta i studien, og du kan når som helst trekke ditt samtykke uten å oppgi noen grunn. Dersom du trekker deg, vil alle opplysninger om deg bli anonymisert.

Dersom du ønsker å delta eller har spørsmål til studien, ta kontakt med student Emma Rullestad (tlf 932 21 248/ emma.rullestad@gmail.com), student Ann Kristin Mula Herst (tlf 922 59 212 / annkristinmula@hotmail.com), eventuelt veileder Guri Tyldum (gt@fafo.no).

Studien er meldt til Personvernombudet for forskning, Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste AS.

Samtykke til deltakelse i studien:

Jeg har mottatt informasjon om studien, og er villig til å delta

(Signert av prosjektdeltaker, dato)

Taushetserklæring:

Vi erklærer herved at informasjonen som blir samlet inn, vil bli behandlet konfidensielt.

(Signert av forfatterne/mastergradsstudentene, dato)

Vedlegg II: Intervjuguide

INTERVJUGUIDE – NAV LOKAL

Gå igjennom: Hvem vi er, konfidensialitet, samtykkeerklæringen, problemstilling og formål med prosjektet. Lydbånd (at den kan slås av underveis).

DEL 1: Generell informasjon

1. Hva gjør du i NAV? Hva er dine arbeidsoppgaver?
2. Hvor lenge har du jobbet her?
3. Kan du beskrive ditt ansvar? Hva slags beslutninger og vurderinger ligger under ditt ansvarsområde? Hva slags beslutninger er du generelt med på å fatte?

DEL 2: Utfordringer og muligheter

1. Hvem er involverte i beslutningene?
2. Hvordan forholder du deg til andre medarbeidere i prosessen?
3. Hvem har mest å si i dine vurderinger? Hvem føler du deg mest forpliktet til? Hvor kommer forventningene fra?
4. Med tanke på arbeidsdelingen mellom deg og forvaltningen – kan du beskrive dette grensesnittet? Hvordan bruker du grensesnittrutinene?
5. Hva bestemmer du i kontoret? Hva bestemmer forvaltningen?
6. Er det en dialog mellom deg og forvaltning? Hvordan foregår denne/består den av?
7. Hva skjer i de sakene der du og forvaltningsenheten har kommet til forskjellige konklusjoner?
8. I hvilken grad kan forvaltningen stille spørsmål ved vurderingene dine? Hvordan opplever du det? Hva ønsker du av innspill fra dem? Hva er det de ber om?
9. Hvordan oppleves det å måtte svare for forvaltningens vedtak?

DEL 3: Konkret eksempel

1. Har du et eksempel på en utfordrende sak du selv har vært involvert i? Der du var uenig med forvaltningen?
2. Hva gjorde denne saken utfordrende? Hvordan fungerte ansvarsdelingen her?
3. Hva gjorde at den fungerte? Hva gjorde at det ble utfordrende?
4. Hva gjorde du? Hvordan opplevde du din rolle? Hvilken grad følte du at du fikk gjennomslag for dine vurderinger?
5. Hva var viktigst å ta hensyn til i denne saken?
6. Hvordan håndterer du vanskelige vurderinger? (Snakker du med kollegaene dine?)
7. Helt til slutt, er det noe mer du ønsker å si, som vi ikke har snakket om?

Ekstra:

10. Hva er det som gir en god beslutning/vurdering? Hva gjør en “god”/”dårlig” saksbehandler slik du ser det? Hva definerer du som en god medarbeider?